“GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK” BILDUMA

FAMILIAK ETA BERAIEN BEHARRAK ETA ERRONKAK ORAINGO GIZARTE- ETA EKONOMIA-EGOERAN:

BOTERE PUBLIKOEN ERANTZUNA

COLECCIÓN “JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS”

LAS FAMILIAS Y SUS NECESIDADES Y RETOS EN EL ACTUAL ENTORNO SOCIAL Y ECONÓMICO:

RESPUESTA DE LOS PODERES PÚBLICOS

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

WWW.ARARTEKO.EUS

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

18

"GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK" BILDUMA

COLECCIÓN "JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS"

FAMILIAK ETA BERAIEN BEHARRAK ETA ERRONKAK ORAINGO GIZARTE- ETA EKONOMIA-EGOERAN: BOTERE PUBLIKOEN ERANTZUNA

LAS FAMILIAS Y SUS NECESIDADES Y RETOS EN EL ACTUAL ENTORNO SOCIAL Y ECONÓMICO: RESPUESTA DE LOS PODERES PÚBLICOS

XXXIII. Uda Ikastaroak – Herriaren Defendatzaileen Koordinaziorako XXIX. Jardunaldiak /
XXXIII Cursos de Verano – XXIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo

XXVI. Europar Ikastaroak – UPV/EHU 2014 /
XXVI Cursos Europeos – UPV/EHU 2014

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

VITORIA-GASTEIZ, 2015

Lan hau Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0) lizentziapean dago

Lan honen **bibliografia-erregistroa** Arartekoko liburutegiaren katalogoan kontsulta daiteke

Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:
- web gunean
- posta elektronikoz eskatuz
- aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo telefonoz (945 13 51 18)

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Attribution 3.0 Unported (CC BY 3.0)

Un **registro bibliográfico** de esta obra puede consultarse en el catálogo de la biblioteca del Ararteko

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:
- en la web
- mediante solicitud por correo electrónico
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

Ararteko
Diseinua, maketazioa, inprimaketa eta multimedia aplikazioak /
Diseño, maquetación, impresión y aplicaciones multimedia:
Otzarreta Komunikazioa

1

AURKIBIDEA
ÍNDICE

AURKEZPENA / *PRESENTACIÓN* 9
(Iñigo Lamarca – Arartekoa / *Ararteko*)

LEHEN PONENTZIA / *PONENCIA I*:
LA FAMILIA Y LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS 15
(Demetrio Casado – Esku hartzeko eta Gizarte Politiketako Mintegiaren zuzendaria / *Director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO)*)

BIGARREN PONENTZIA / *PONENCIA II*:
LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS EN EUSKADI Y EN EUROPA: APRENDIZAJES PARA DESPUÉS DE UNA CRISIS 35
(Joseba Zalakain – Eguía Careaga Fundazioko Dokumentazio eta Azterlan Zentroko (SIIS) zuzendaria / *Director del Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga (SIIS)*)

1. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA I*:
BATERAGARRITASUNA, BERDINTASUNA ETA ZAINKETA: FAMILIEI LAGUNTZEKO POLITIKA PUBLIKOENTZAKO ERRONKAK / *CONCILIACIÓN, IGUALDAD Y CUIDADO: RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS*

- **RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS** 95
  (Fernando Fantova – Gizarte aholkularia / *Consultor social*)
- **CONCILIACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO EN EL CUIDADO DE LAS PERSONAS** 111
  (Constanza Tobío – Soziologian katedraduna Madrilgo Carlos III.a Unibertsitatean / *Catedrática de Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid*)

2. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA II*:
BATERAKO EKARPENA ETORKIZUNEKO FAMILIA POLITIKEI: ASKOTARIKO FAMILIEN HITZA. GIZARTE-ERAKUNDEETAKO ORDEZKARIAK / *UNA APORTACIÓN CORAL A LAS POLÍTICAS DE FAMILIA DEL FUTURO: LA VOZ DE LAS FAMILIAS DIVERSAS. REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES SOCIALES*

- **LAS FAMILIAS CON HIJOS/AS, NUESTRO FUTURO** 129
  (Hirukide)
- **POLÍTICAS FAMILIARES. SITUACIÓN Y NECESIDADES DE LAS FAMILIAS HOMOPARENTALES** 133
  (Sehaska elkartea / *Asociación Sehaska*)
- **FAMILIAS MONOPARENTALES: LIMBO JURÍDICO Y SOCIAL** 153
  (Isadora Duncan Fundazioa / *Fundación Isadora Duncan*)
- **UNA APORTACIÓN DESDE LAS FAMILIAS CON HIJOS E HIJAS DEPENDIENTES** 158
  (Arabako ASPACE / *ASPACE Álava*)

3. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA III*:

POLITIKA PUBLIKOEN ERRONKAK FAMILIETAKO AHULTASUN-FAKTOREEI AURRE EGITEKO ORDUAN /
RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ATENCIÓN A LOS FACTORES DE VULNERABILIDAD EN LAS FAMILIAS

- **LAS FAMILIAS HOMOPARENTALES: DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES** 173
  (Katy Pallás, Associació de Famílies Lesbianes i Gais elkarteko presidentea / *Katy Pallás, presidenta de la Associació de Famílies Lesbianes i Gais*)
- **RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ATENCIÓN A LOS FACTORES DE VULNERABILIDAD DE LAS FAMILIAS: EL CASO DE LAS FAMILIAS GITANAS** 185
  (Isidro Rodríguez – Ijitoen Idazkaritza Fundazioko zuzendaria / *Director de la Fundación Secretariado Gitano*)

CONCLUSIONES DEL TALLER "APOYO A LAS FAMILIAS: NECESIDADES COMPARTIDAS Y (+) DIVERSAS" 207

(Pamplona, 13 de mayo de 2014)

CONCLUSIONES DEL TALLER "FAMILIAS VULNERABLES: POLÍTICAS PÚBLICAS Y RECURSOS" 225

(Sevilla, 29 de mayo de 2014)

HIRUGARREN PONENTZIA / *PONENCIA III*:

LAS POLÍTICAS DE TIEMPO Y EL BIENESTAR COTIDIANO 271
(Teresa Torns – Soziologian doktorea, Bartzelonako Unibertsitate Autonomoko irakaslea / *Doctora en Sociología, docente en la Universidad Autónoma de Barcelona*)

HERRIAREN DEFENDATZAILEEN ADIERAZPENA / *DECLARACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO* 289

(Vitoria-Gasteiz, 2014ko irailaren 10a/ *10 de septiembre de 2014*)

ARARTEKOAREN ARGITALPENAK / *PUBLICACIONES DEL ARARTEKO* 297

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

2

AURKEZPENA
PRESENTACIÓN

IÑIGO LAMARCA
Arartekoa / *Ararteko*

Egun on. Pertsonen eskubideak defendatzeko Eusko Legebiltzarreko goi-komisarioa den Ararteko erakundea oso pozik dago parlamentu-izaera daukaten eta Espainian dauden herritarren defentsa bulegoen arteko XXIX. Koordinazio Jardunaldiak antolatuko dituelako, Euskal Herriko Unibertsitateko (EHU) XXXIII. Udako Ikastaroen testuinguruan. Koordinazio jardunaldia defentsa bulegoen artean dauden lankidetza, kooperazio eta koordinazio harreman onen adierazpenik gorena da. Aurten EHUko Udako Ikastaroen baitan antolatuko dira. Ikastaro horiek kalitate altua eta merezitako ospea lortu dute.

Defentsa bulegook aitzindari izan behar dugu demokraziaren eraikuntza etengabean, administrazioen funtzionamendua hobetze aldera eta, era berean, politika publikoak hobetzeko giza eskubideen bermea gero eta hobea izan dadila. Eta esleitu dizkiguten funtzioak behar bezala betetze aldera, argi dago defentsa bulegook une oro administrazioekin

Buenos días. Constituye para el Ararteko, alto comisionado del Parlamento Vasco para la defensa de los derechos de las personas, un motivo de gran satisfacción organizar las XXIX Jornadas de Coordinación entre las defensorías del pueblo de naturaleza parlamentaria que existen en España en el marco de los XXXIII Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco (EHU-UPV). Las jornadas de coordinación son la máxima expresión de las buenas relaciones de colaboración, cooperación y coordinación que existen entre las defensorías. Este año las organizamos en el seno de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, cursos que han alcanzado una altísima calidad y un merecido prestigio.

Las defensorías tenemos que estar en la avanzadilla de la permanente construcción de la democracia con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las administraciones, y de mejorar, asimismo, las políticas públicas para una cada vez mejor garantía de los derechos humanos. Y para cumplir debidamente con las funciones que tenemos encomendadas, las defensorías tenemos que

batera eta elkarri eraginez jardun behar dugula, baita gizarte erakundeekin eta adituekin ere eta horietako gehienek akademian, unibertsitate munduan, lan egiten dute. Horregatik, egokitzat jo dugu Ararteko erakundeak urtero antolatzen duen Udako Ikastaroa Koordinazio Jardunaldiekin elkartzea. Eskerrak eman nahi dizkiot Udako Ikastaroetako zuzendaritzari eta Euskal Herriko Unibertsitateari ikastaro berezi hori antolatzeko eskaini diguten laguntza apartagatik.

Ikastaro horretan eztabaidatuko dugun gaia hauxe izango da "Familiak eta euren behar eta erronkak egungo gizarte eta ekonomia testuinguruan. Botere publikoen erantzuna". Defentsa bulegoek Sevillan eta Iruñean burutu duten prestatze-lan bikainak (bide batez eskerrak eman nahi dizkiet Andaluziako eta Nafarroako defentsa bulegoei eta bertako taldeei egin duten lanagatik) jardunaldietako gaia aukeratzen lagundu zuten pisuzko arrazoiak agerian jarri ditu: familia-politikak datozen urteetako gobernantzaren ardatz nagusietako bat izan behar dira, pairatzen ari garen krisi sozioekonomikotik gizarte egoera berri bat edukitzeko aukera emango duten estrategia eraginkorren bidez atera nahi badugu eta ahulenei eskubideak bermatzeko sistema hobetu nahi badiegu. Horregatik, eman diezaiegun bultzada erabakigarria amatasun eta aitatasun aukerei, lanbidea eta bizitza bateratzeari, emakumeen eta gizonen berdintasunari, haurren eta mendekoen zainketari, familia-ereduen aniztasunaren errespetuari eta laguntzak pobrezia edo gizarte bazterkeria egoeran dauden familiei.

estar interactuando continuamente con las administraciones, obviamente, pero también con las organizaciones sociales y con las personas expertas, la mayoría de las cuales trabajan en la academia, en el mundo universitario. Por ello, hemos creído que podía ser una buena opción aunar el Curso de Verano que todos los años organiza el Ararteko con las Jornadas de Coordinación. Quiero agradecer la extraordinaria colaboración de la dirección de los Cursos de Verano y de la Universidad del País Vasco para organizar este curso especial.

El tema que vamos a debatir en este curso lleva por título "Las familias y sus necesidades y retos en el actual entorno social y económico. Respuesta de los poderes públicos". El excelente trabajo preparatorio que han realizado los asesores técnicos de las defensorías en los talleres realizados en Sevilla y en Iruña-Pamplona (aprovecho para agradecer a los defensores andaluz y navarro y a sus equipos la tarea que han llevado a cabo) ha dado sólidos argumentos a la idea que nos impulsó a elegir el tema de las jornadas: las políticas familiares han de erigirse en uno de los ejes principales de la gobernanza de los próximos años si queremos salir la terrible crisis socioeconómica que nos asola con estrategias eficaces que favorezcan el alumbramiento de un nuevo escenario social en el que, además de mejorar el sistema de garantía de derechos a las personas más vulnerables, demos un impulso decisivo a las opciones de maternidad y paternidad, a la conciliación de la vida familiar y laboral, a la igualdad entre mujeres y hombres, al cuidado de los niños y niñas y de las personas dependientes, al respeto a la diversidad de los modelos familiares y a las ayudas a las familias que se hallan en situación de pobreza o en riesgo de exclusión.

Hainbat politika publiko dira familiaren espazioan elkartzen direnak. Gure iritziz, oso garrantzitsua da horiek guztiak familien premia ikuspegi batetik aztertzea. Izan ere, premiok profil berriak dituzte ohi baino azkarrago aldatzen ari diren gizartean eta lan esparruan.

Geroz eta inklusiboagoa, zuzenagoa eta bidezkoagoa den gizarte baten atzean pertsonen duintasunak eta etengabeko lanak funtsatu behar dute defentsa bulegoetako jarduera. Gure proposamen eta gomendioek, aldi berean, une oro zorroztasuna eta seriotasuna izan behar dituzte oinarri ahal dugun eraginkorren eta baliagarrien izan gaitezen.

Eskerrik asko ikastaro honetan izena eman duten pertsona horiei guztiei. Behin amaituta, hitzaldien eta eztabaiden mailarekin eta atera ditugun ondorioen garrantziarekin gustura zaudetelakoan.

Son varias las políticas públicas que convergen en el espacio de las familias. Creemos que es de importancia capital analizar todas ellas desde la perspectiva de las necesidades de las familias, necesidades que tienen nuevos perfiles en el marco de una sociedad y de una realidad laboral que está cambiando a marchas forzadas.

La dignidad de las personas y el trabajo continuo en pos de una sociedad cada vez más inclusiva, equitativa y justa han de guiar las actuaciones de las defensorías, al tiempo que nuestras propuestas y recomendaciones deben siempre estar basadas en el rigor y la seriedad para que seamos lo más eficaces y útiles posible.

Gracias a todas las personas que se han inscrito en este curso. Espero que salgan satisfechas a su término por la altura e interés de las charlas y de los debates y por la importancia de las conclusiones a las que lleguemos.

3

LEHEN PONENTZIA
PONENCIA I

LEHEN PONENTZIA / *PONENCIA I*:
LA FAMILIA Y LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS

DEMETRIO CASADO
Esku hartzeko eta Gizarte Politiketako Mintegiaren zuzendaria /
Director del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO)

1. FAMILIA Y FUNCIONES DE LAS FAMILIAS

El tema que se me ha encomendado debería llevarme a comenzar por el concepto de **familia**. Pero ocurre que el mismo es problemático: *"Es la más universal de las instituciones sociales, pero sus formas históricas han sido demasiado diversas para subsumirlas en un único concepto"* (Iglesias de Ussel, 1998: 293). Viniendo a nuestro ámbito social presente, nos encontramos con diversas formas de familias y también con distintas visiones de las mismas. Sirvan como ejemplo las relativas a la composición del grupo familiar. La versión más amplia abarca a las personas vinculadas por relación conyugal, paterno-filial –o asimilada– y otra clase de parentesco. En su sentido más limitado, el grupo familiar se reduce a los cónyuges y descendientes que viven juntos.

Para, de acuerdo con el encargo recibido, reseñar las políticas de apoyo a las familias, debo salvar esa dificultad conceptual. Y voy a hacerlo refiriéndome a las **funciones del grupo familiar.** Esta opción concuerda con la convocatoria del XXXIII Cursos de Verano-XXIX Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo: "La familia es una institución, diversa en su morfología, pero con unas pocas funciones propias…". Y es la que se adoptó en la nota conceptual para la Conferencia Internacional sobre la Familia de Doha, celebrada los días 16 y 17 de abril 2014:

> *"Aunque existe un reconocimiento universal sobre la importancia de la familia, no se ha alcanzado un consenso formal sobre su definición, lo que puede ser un obstáculo para un diseño y puesta en práctica efectivos de políticas familiares. Por eso, resulta más eficaz centrarse en las funciones de la familia y en la evaluación del impacto de esas políticas desde el punto de vista de la familia".*
> (http://www.difi.org.qa/app/wa/ca.fusiondev.fdevent.FDEventDirectAction/viewEventDocument?docId=54, traducción tomada de IFFD *Papers* nº 31, 2014: 2)

Para la acotación de las políticas familiares, se registran visiones diferentes de las funciones de la familia. La más restrictiva se limita a las de procreación y socialización de los hijos. Por mi parte y para el efecto citado, añado al ámbito paternal el conyugal y el de los otros parientes, e incluyo los intercambios personales, sociales y económicos.

2. DOS FUNCIONES BIOSOCIALES

En esta exposición, no puedo abarcar todas las funciones susceptibles de ser objeto de las políticas de apoyo a las familias. Por ello, me limitaré a sus contribuciones a la crianza hasta los tres años y la atención básica en las situaciones de dependencia funcional. Este segundo componente queda fuera de la concepción que limita las políticas familiares a aquellas que tienen por objeto ayudar solo a las familias con hijos menores a cargo (Flaquer, 2003: 11). Incluyo la atención familiar a las situaciones de dependencia en virtud de su extendida práctica en el ámbito familiar. Por lo demás, aparte de su importancia social, es muy representativa de la gratuidad y la reciprocidad propias de las relaciones familiares (Fantova, 2010: 27).

En cuanto a su contenido, la atención familiar no alcanza a la provisión de ciertas prestaciones técnicas –de carácter médico, por ejemplo–, pero tiene una potencialidad que, por lo común, rebasa la provisión de cuidados funcionales e incluye la compañía, la convivencia, la familiaridad y la afectividad (Sánchez Reinón, 2012: 199).

La familia es una estructura con características diferenciales –respecto a otros mamíferos– en las especies humanas. El conocimiento paleontológico nos aporta información y una interpretación plausibles relativas a los factores generales del hecho (Arsuaga y Martínez, 1998: 90-107, 189-195 y otras). Los simios antecesores del *Homo sapiens sapiens* desarrollaron la bipedestación y el empleo de sus extremidades superiores para tareas como tomar frutos de los árboles y otros alimentos y materiales. Esto trajo consigo dos efectos importantes y un problema vital. La práctica antecesora de la manipulación generó el desarrollo del cerebro y su crecimiento de tamaño, así como del cráneo. La posición erecta produjo un estrechamiento de la pelvis y la angulación del canal de salida del feto. La conjunción de ambos cambios dio lugar a una creciente dificultad del parto, que sería salvada mediante el alumbramiento de crías muy inmaduras, circunstancia esta que trajo aparejada para las mismas una dependencia del cuidado adulto más intenso y prolongado que en otras especies de mamíferos. La familia humana fue una buena solución para esa necesidad y sería la base de otras funciones de relación y ayuda diferentes a la crianza.

Las sociedades humanas han generado la capacidad de enmendar la plana a la naturaleza, de modo que resulta necesario examinar el conocimiento disponible sobre los modos adecuados de cubrir en nuestras circunstancias las necesidades naturales de compañía y cuidados. Ello nos lleva a referencias filosóficas y a evidencias empíricas.

En lo que concierne a la **crianza**, hemos de comenzar recordando que la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, aprobada en 1989, adopta el principio del *"interés superior del niño"*. Lo establece en relación con las actuaciones de los poderes públicos (art. 3.1) y con la responsabilidad de los padres u otros representantes legales (art. 18.1). Pasemos ahora al conocimiento empírico y a las prescripciones derivadas del mismo (Casado y Sanz, 2012: 5-8; Casado, 2013a: 13-15).

Las importantes evidencias logradas sobre los beneficios de la lactancia natural han posibilitado un amplio consenso europeo sobre el asunto (EUNUTNET, c 2006). Del mismo extraigo (puntos 6 a 8) estas prescripciones generales: 1) lactancia natural exclusiva durante los seis primeros meses; 2) *"continuación del amamantamiento hasta los 2 años o más"* con alimentación complementaria. Este criterio es compartido por la entidad sanitaria de Naciones Unidas. Veámoslo en un texto que asocia lactancia natural y materna:

> *"La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda iniciar la lactancia materna en la primera hora de vida, y mantenerla como única forma de alimentación durante los 6 meses siguientes; a partir de entonces se recomienda seguir con la lactancia materna hasta los 2 años, como mínimo, complementada adecuadamente con otros alimentos inocuos"*. (www.who.int, consultada el 2.VIII.2012)

Cuando no es posible el amamantamiento directo, cabe recurrir a la extracción de la leche materna para su administración inmediata o aplazada, esto, por ejemplo, en casos de separación de la madre y del lactante por trabajo, viaje, hospitalización u otras circunstancias. En las separaciones prolongadas, aparte de la lactancia, se plantea la cuestión de la procura de apego seguro, a lo que me referiré después.

Por la fuerte emergencia en nuestras sociedades del recurso a establecimientos colectivos sustitutorios de los cuidados domésticos de crianza, se ha investigado el riesgo de infecciones que lleva consigo tal opción: *"la asistencia a guardería podría ser la responsable de entre un 33% y un 50% de los episodios de infecciones respiratorias y gastroenteritis en la población expuesta"* (Ochoa, 2011).

También se ha investigado sobre la satisfacción de las necesidades mentales del niño, en especial la de vinculación o apego seguro, el cual previene el riesgo de trastornos de salud mental y para un desarrollo general adecuado. El manifiesto "Dos años de maternidad/paternidad garantizados por los poderes públicos" (VV. AA., 2009) ofrece una conclusión que avala la indicación familiar para la crianza en su primer tramo:

> *"Desde hace más de un siglo se conoce la gran importancia que supone para toda la vida del niño y del futuro adulto disponer a su lado, desde el nacimiento y durante los primeros años de la vida, de una o dos figuras de vinculación suficientemente próximas y suficientemente estables en el tiempo".*

Por supuesto, la indicación de la crianza familiar directa choca en algunos casos con dificultades importantes. Mas estas no deben llevar a desentenderse de las prescripciones previstas para la situaciones no problemáticas, sino a procurar su viabilidad. La extracción de leche de la propia madre, antes citada, o los bancos de leche pueden servir como ejemplos técnicos. La Carta Europea de los Niños Hospitalizados (Parlamento Europeo, 1986), que postula minimizar la separación del paciente infantil de su familia, es un ejemplo político.

Afortunadamente, la indicación del protagonismo familiar en la crianza coincide con las aspiraciones de una gran parte de la población. Véase la tabla.

Tabla 1. La manera más viable y realista de combinar el trabajo y el cuidado de los niños

MANERAS	%
Uno de los padres trabajando a tiempo completo y el otro a tiempo parcial	**41**
Uno de los padres trabajando a tiempo completo y el otro dedicándose a tiempo completo al cuidado de los niños	**25**
Ambos padres trabajando a tiempo completo	**22**
Ambos padres trabajando a tiempo parcial	**8**
No sabe/No contesta	**5**

Pregunta 4: *"La combinación del trabajo y el cuidado de los niños puede organizarse de diferentes maneras. Le voy a leer diferentes opciones, por favor, dígame ¿cuál considera que es la más viable y realista, teniendo en cuenta que es necesario ganarse la vida?"*
Fecha: septiembre de 2008.
Base: todos los encuestados (1.000 por cada país).
% UE 27.
Fuente: European Comision (2008), "Family life and the needs if an aeging population", *Flash Eurobarometer*, nº 247, The Gallup Organitation, Hungary, p. 27.

Puede objetarse que ni las jornadas laborales parciales ni, incluso, la abstención o suspensión del trabajo por parte de uno de los padres son medios seguros para situaciones de enfermedad, u otras eventualidades, que dificulten gravemente o imposibiliten la dedicación parental a la crianza. Por esta circunstancia, aparte de los apoyos que provean las políticas públicas –de los que trataré después–, resulta aconsejable la participación en la crianza de ambos cónyuges y la asociación a la misma de otros familiares y próximos (Fantova, 2010: 26). La evolución, mediante la menopausia, proveyó que las abuelas estén disponibles para ayudar a sus hijas en la crianza de los nietos (Arsuaga, J.L., 2012: 314-316). La cultura –mediante la idea del envejecimiento activo, entre otras– postula que los abuelos, sin distinción de sexo, hagan lo dicho.

Paso seguidamente a la **atención a las personas en situación de dependencia funcional** derivada de discapacidades o pérdidas funcionales graves. También aquí, siguiendo un trabajo anterior (Casado, 2013b), expondré información empírica, interpretaciones y prescripciones seleccionadas desde el punto de vista de la participación familiar en dicha práctica de ayuda.

La antropología y la historia nos dan noticia de algunas prácticas de marginación y aun eliminación de personas afectas de incapacidad. La visión generalizadora de aquellas que adoptan fuentes extracientíficas choca con información de signo contrario incluso en las especies antecesoras del *Homo sapiens sapiens*. En las excavaciones de la Sierra de Atapuerca (Burgos) se hallaron los restos de un adulto del *Homo heildelbergensis* afecto de deficiencias graves derivadas de una enfermedad degenerativa, que vivió hace más de medio millón de años (Bonmatí, 2010). Se trata de un individuo fallecido a una edad avanzada en su contexto filo-

genético –más de 45 años–. Como las deficiencias que sufrió le impedían la caza y el autovalimiento, resulta evidente que sobrevivió dependiendo de ayuda de sus próximos. El citado hallazgo es convergente con otro realizado, en Shanidar (Irak), algunos años antes en restos de neandertales –especie posterior a la *heildelbergensis*– con alteraciones óseas, algunas graves, sufridas con anterioridad al tiempo de su muerte (Trinkaus y Zimmerman, 1982).

La historia de nuestra especie nos informa de la hospitalización indefinida de personas afectas de enfermedades crónicas y discapacidades graves. Pero debe entenderse que ese medio de ayuda no era general para las situaciones de dependencia funcional, sino que estaba destinado principalmente a aquellas en las que concurría la circunstancia del desamparo. Dije principalmente para salvar la excepción correspondiente a ciertos padecimientos mentales, a los que me refiero seguidamente.

Hasta muy avanzado el pasado siglo, era práctica general la asistencia psiquiátrica de las alteraciones graves y crónicas de la salud mental mediante los hospitales psiquiátricos. La observación de los efectos insalubres de ese medio –aparte de su inhumanidad– fueron afrontados mediante un movimiento de reforma, el cual adoptó un enfoque comunitario (García González, 2009).

Dicho enfoque viene siendo seguido también en posicionamientos muy relevantes relativos a la atención a las situaciones de dependencia. Tal es el caso de la *Recomendación nº (98) 9* del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa relativa a la dependencia, cuyo inciso final incluye la siguiente prescripción: *"Las prestaciones deberán ser atribuidas y concedidas tanto a las personas que viven en su domicilio como a las que residen en instituciones. Sin embargo, el mantenimiento en domicilio debe favorecerse"* (1998: anexo, 3.1).

En la fuente citada se afirma que *"La permanencia en el domicilio es generalmente preferida por la persona dependiente"* (Consejo de Europa, 1998: anexo, 3.5). La tabla muestra información convergente de potenciales afectados españoles.

Tabla 2. ¿Dónde preferiría vivir Ud. si llegara a necesitar cuidados? Porcentajes

	SEXO			EDAD				
	Hombre	**Mujer**	**TOTAL**	**65-69**	**70-74**	**75-79**	**80 y +**	**TOTAL**
En su casa, aunque sea solo/a	14,5	16,1	15,4	11,4	17,7	16,2	16,2	15,4
En la casa de un hijo/a o de otros familiares	46,0	46,2	46,1	43,8	40,2	50,3	50,4	46,1
Compartiendo una vivienda con otras personas	0,8	1,4	1,2	1,1	2,0	0,5	1,0	1,2
En una residencia/urbanización para mayores	22,4	15,3	18,3	21,7	18,0	16,3	17,2	18,3
En otro lugar	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2
NS/NC	16,2	20,8	18,8	21,7	22,0	16,4	15,2	18,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Imserso, Encuesta de mayores 2010,
http://www.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/presentacionencuestamayores_20.pdf

La observación común nos muestra que la atención familiar a una buena parte de las situaciones de dependencia supone y requiere renuncias –personales y profesionales– y esfuerzos –físicos y mentales– grandes. Por ello, es obligado preguntarse por la viabilidad de esa fórmula de acompañamiento y cuidado, viabilidad que parecen confirmar tanto la práctica social como la información sobre la satisfacción de los cuidadores –la que sigue fue obtenida en 2005–:

> *"El cuidado a mayores y enfermos del propio hogar genera un grado de satisfacción significativamente superior a la mayoría de tareas domésticas (como limpiar, fregar o cocinar) y al empleo. La satisfacción con el cuidado a mayores dependientes es similar a la que producen las reparaciones en el hogar y el estudio, e inferior a la generada por las relaciones familiares y el cuidado a niños".*
> (Rogero García, 2010: 326)

No obstante lo anterior, pienso que es prudente no desentendernos de las cargas y los riesgos de la atención familiar a la dependencia. Para empezar, parece conveniente que el cuidador principal no sea único. La participación de otros cuidadores familiares entraña la posibilidad de enriquecer el acompañamiento, así como de contribuir a la seguridad de los cuidados. Para el cuidador principal, los colaboradores son un medio de alivio de su carga mental y física. Entiendo, por lo demás, que la opción familiar no excluye contar con servicios del hogar o de organizaciones. De los públicos hablaré después.

La asunción de la idoneidad de la atención familiar a las personas con déficits funcionales parece haber inspirado la regulación de las familias de acogida. Esta figura tuvo un desarrollo temprano vigoroso en Gipuzkoa (Ribo, 1997).

3. MEDIDAS DE APOYO DIRECTO

Según se indica en un reciente informe del Ararteko (2014: 33-34), la acción pública a favor de las familias se canaliza mediante políticas "directas" e "indirectas". Las primeras están destinadas a aquellas de modo específico; las segundas tienen objetos no específicamente familiares, pero incluyen medidas de interés para las familias. Este apartado está dedicado a las directas. Por limitaciones de formato –aparte de las del autor–, salvo una excepción, me limitaré al ámbito del Estado central.

Voy a comenzar por una línea de acción que no suele incluirse en las descripciones de las políticas familiares: la de **información, orientación y capacitación**. La sitúo en primer lugar por su orientación potenciadora de la capacidad familiar.

Según puede verse en un reciente trabajo promovido por el Seminario de Intervención y Políticas Sociales (Sanz, 2014), las comunidades autónomas (CC. AA.) –aparte de diferentes entidades privadas– están ofreciendo a la población estas tres clases de medios informativos y formativos: cartillas de salud pediátrica y documentos similares, calendarios del desarrollo infantil y guías de crianza. Esta práctica merece aplauso, pues, como es sabido, una

gran parte de los progenitores adolecen de importantes carencias del conocimiento necesario para la crianza idónea. La pauta tradicional de trasmisión intergeneracional falla por, entre otras circunstancias, los cambios en las prescripciones.

Por su potencialidad, es muy deseable que la acción informativa y formativa indicada supere las limitaciones de extensión y contenidos que presenta en la actualidad (Sanz, 2014: 17-22). Las cartillas pediátricas se entregan con ocasión de las visitas a los servicios de la especialidad, pero no se ha arbitrado un medio de acceso fácil y seguro a los calendarios y a las guías. Por lo demás, solo una parte de las comunidades las publican, por lo general, mediante consejerías competentes en asuntos familiares. En cuanto a los contenidos, ocurre que solo algunos de los documentos en cuestión se refieren a la gama completa de las facetas del desarrollo infantil y de la crianza. Tomando como referencia el "interés superior del niño" y la facilidad de conocer la documentación publicada, especialmente en España, es lamentable sin paliativos ese fallo de aprovechamiento de la misma.

En cuanto a la atención familiar a las situaciones de dependencia funcional, es muy importante el apoyo a los cuidadores, el cual se practica de modo estimable en países del norte y del centro de Europa (Rodríguez Cabrero, 2011: 36). En España, algunas entidades privadas mantienen programas y servicios para dicho objetivo. Sirvan como ejemplo la asociación Párkinson Madrid y el servicio Ayuda a Cuidadores Familiares de Personas con Demencia (http://www.uspceu.com). Tales actividades incluyen información, orientación y capacitación. En la esfera pública, es obligado destacar el segundo componente de la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a los Cuidadores No Profesionales (PECEFyACnP), regulada por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD) (art. 18).

La LAAD regula el ACnP en estos términos: *"El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia [SAAD] promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso"* (art. 18.4). Se trata, pues, de una acción discrecional para el sector público y de acceso no garantizado para los usuarios. Y es del caso aclarar que dichas circunstancias negativas no han sido superadas mediante disposiciones reglamentarias ni por acuerdos de gestión. En reunión de 22 de septiembre de 2009, el consejo territorial competente en la aplicación de la LAAD aprobó un acuerdo sobre criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales, que se publicó mediante Resolución de 4 de noviembre de 2009 de la Secretaría General de Política Social y Consumo. El acuerdo no contiene garantía de acceso a una oferta determinada de apoyos a dichos cuidadores ni aboca a ella. El Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD incluye la relativa a los requisitos y condiciones de acceso a la PECEFyACnP, pero no contiene ninguna disposición que garantice el derecho a la segunda parte de la misma: el apoyo a cuidadores no profesionales.

En una búsqueda mediante Internet (realizada por el Centro Español de Documentación sobre Discapacidad el 24 de enero de 2014) se observó que nueve CC. AA. habían ofertado y/o

estaban ofertando medios correspondientes al ACnP. Las iniciativas eran muy diversas: formación presencial, disponibilidad de medios escritos de carácter formativo, atención e información telefónica, ayuda económica para descanso del cuidador y servicios de respiro. Esto muestra la interesante potencialidad del componente prestacional en cuestión, así como la inseguridad de su provisión y acceso, de lo que se sigue un objetivo de la política familiar obvio: conferir al ACnP estatus de obligatoriedad pública y garantía de acceso para los beneficiarios.

Paso ahora a una clase de medidas caracterizada por ser aplicables, aparte de otros objetivos (Valiño, 2011: 172-173), a la **conciliación autónoma de la vida familiar y laboral**. El adjetivo "autónoma" quiere indicar que las medidas de referencia no consisten en servicios que sustituyen a la actividad cuidadora de las familias. Antes de entrar en dicha materia, debo exponer las limitaciones de la reseña que sigue. Las relaciones laborales y la protección social están estructuradas en varios bloques institucionales del sector privado y del sector público –funcionarios civiles, militares, cuerpos de seguridad–. Por limitaciones de espacio, me ceñiré a la legislación laboral y a la Ley General de la Seguridad Social (LGSS). Las mismas regulan amplias gamas de medidas de la clase indicada (Casado, 2010: 57-62) que, nuevamente por limitaciones de espacio, no puedo reseñar de modo exhaustivo. Seleccionaré las que considero más relevantes en relación con las dos funciones familiares focalizadas en esta exposición.

Para la fase previa a la crianza y para la misma, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales cubre los relativos al embarazo y la lactancia, incluso en situaciones críticas (Casado, 2010: 59 y 61-62). Las medidas previstas al efecto consisten en cambios de las condiciones y tiempo de trabajo, cambio de puesto de trabajo, suspensión de contrato y prestación económica sustitutoria del salario, y permisos para realizar exámenes médicos.

El Estatuto de los Trabajadores (ET) y la Ley General de Seguridad Social regulan interrupciones y reducciones de la actividad laboral de finalidad conciliatoria de las dedicaciones laborales con las familiares (Casado, 2010: 60-61). De tales medidas, pues se refiere a un periodo crítico, merece ser destacada la suspensión de contrato por un tiempo de hasta 16 semanas en el tiempo inmediatamente anterior y posterior al parto (ET, arts. 45.1.d) y 48.4). Esa pausa cuenta con subsidio del 100% de la base reguladora (LGSS, arts. 121.1 y 133 bis y ss.). En el caso de que los interesados no cumplan los requisitos de cotización y otros exigidos, la cobertura económica es de carácter no contributivo. Tras el parto, una fracción del tiempo de suspensión puede ser utilizada por el padre.

Teniendo en cuenta las prescripciones para la lactancia anteriormente expuestas, resulta obvio que la suspensión de contrato subsidiada por alumbramiento debería alcanzar una duración de al menos seis meses. Para valorar esta propuesta, conviene saber que esa duración se alcanza y se supera en algunos países de la Unión Europea, como Suecia (Vila, 2011: 161).

Los padres que quieran y puedan –factor de efecto social importante– suspender su actividad laboral para concentrarse en la crianza tienen la posibilidad de pasar a la situación de

excedencia. El Estatuto de los Trabajadores reconoce el derecho a esa situación por un periodo no superior a tres años para la atención de cada hijo biológico o adoptivo, y también en los supuestos de acogimiento (art. 46.3).

El Estatuto de los Trabajadores regula también la situación de excedencia para la atención de familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad con afectaciones asimilables a la dependencia funcional. En tales casos, la excedencia no puede tener una duración mayor de dos años (art. 46.3).

La crianza 0-3 y la atención a las situaciones de dependencia generan costes monetarios por consumos de bienes y servicios adicionales. Por otra parte, el desempeño familiar de dichas funciones de modo exclusivo, o con intensidad incompatible con la actividad laboral de jornada completa, genera costes de oportunidad también económicos –aparte de los personales–. La acción pública familiar provee compensar estos costes por diversos medios monetarios de carácter fiscal y prestacional. Nuevamente, por limitaciones de espacio me referiré solo y de modo selectivo a una muestra de las **prestaciones familiares monetarias no laborales**; de las relacionadas con el trabajo ya vimos anteriormente el subsidio de la Seguridad Social vinculado a la interrupción de contrato por nacimiento o adopción.

Tanto el Estado central como las CC. AA. ofertan una amplia gama de prestaciones familiares en gran parte de carácter económico relacionadas con la crianza 0-3 (Gómez de la Torre y López, 2011: 195-221). En esa clase de acción protectora, la Seguridad Social es, con gran diferencia, el agente más importante. Veamos sus principales prestaciones aplicables a la citada etapa 0-3 de la crianza. Los valores en euros para 2014 que cito fueron establecidos por el Real Decreto 1045/2013, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del Sistema de la Seguridad Social y otras prestaciones públicas para el ejercicio 2014 (disposición adicional quinta).

La prestación de mayor alcance subjetivo es la asignación económica periódica por hijo o menor acogido a cargo. Se destina a las familias de bajos ingresos: para el caso de un hijo, el límite anual es de 11.519,16 euros; para dos y más hijos, se incrementa ese límite. La cuantía de la asignación es de 291 euros anuales. La misma se incrementa sensiblemente en los casos de niños afectos de discapacidad: 1.000 euros para afectaciones iguales o superiores al 33% –por el ámbito subjetivo de esta exposición, excuso indicar los valores establecidos para hijos mayores de 18 años con discapacidad–.

También cuenta la Seguridad Social con prestaciones económicas familiares de pago único. Las previstas para partos y adopciones múltiples varían su cuantía según el número de niños: 4 veces el importe mensual del salario mínimo interprofesional para 2, 8 para 3 y 12 para 4. También existe una prestación económica unitaria para los casos de nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas y monoparentales, y de madres con discapacidad. Está limitada a familias con ingresos reducidos. La cuantía de la prestación para 2014 es de 1.000 euros.

Pasando a las situaciones de dependencia funcional, vuelvo a centrarme en la Seguridad Social, que cuenta con varias prestaciones monetarias para la protección en las situaciones de déficit funcional grave (Casado, 2006-2007: 87-91). De tales prestaciones me referiré a la prevista para la contingencia de gran invalidez. Hago esta elección por dos circunstancias: 1) dicha contingencia coincide con la dependencia funcional focalizada en esta exposición; 2) su protección actual, aparte de antecedentes previos, deriva de una norma tan veterana e importante de nuestra Seguridad Social como su Ley de Bases de 1963 (base octava).

La Ley General de la Seguridad Social define la gran invalidez en estos términos: *"Se entenderá por gran invalidez la situación del trabajador afecto de incapacidad permanente y que, por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite la asistencia de otra persona para los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos"* (art. 137.6). Y protege dicha situación mediante un complemento *"equivalente al resultado de sumar el 45 por ciento de la base mínima de cotización vigente en el momento del hecho causante y el 30 por ciento de la última base de cotización del trabajador correspondiente a la contingencia de la que derive la incapacidad permanente"* (art. 139.4).

La publicidad de que viene siendo objeto la LAAD ha dejado en la sombra este interesante medio de apoyo a la permanencia en el hogar de personas afectas de dependencia. Debo hacer notar que solo tienen acceso a la citada protección los trabajadores del Régimen General de la Seguridad Social que sufren la citada contingencia antes de la edad de jubilación y que cumplen los requisitos reglamentados de cotización. A la vez, debo indicar que la Seguridad Social cuenta con otras prestaciones monetarias para situaciones de dependencia o próximas no cubiertas por el complemento de gran invalidez (Casado, 2006-2007: 89).

Como quedó dicho, la LAAD estableció la *"Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales"* (art. 18). Procede indicar que el primer elemento de ese par (PECEF) fue objeto de estas dos restricciones: 1) asignación de carácter prioritario a los servicios sobre las prestaciones económicas (art. 14.2); y 2) declaración de excepcionalidad de la PECEF (art. 18). Estas circunstancias dieron lugar a la cadena de hechos que resumo seguidamente a partir de un trabajo reciente (Casado y Fernández Pinar, 2013: 165-168).

Pese a las citadas restricciones, la PECEF fue objeto de mayor número de concesiones que cualquier otra. Este hecho fue criticado por parte de algunos observadores sin intereses económicos o profesionales en el mismo, y se opusieron vivamente representantes de entidades proveedoras de servicios concertables con las administraciones –según lo que prevé la LAAD (art. 14.2)–, así como de al menos una asociación de profesionales. En esa campaña no se mencionó la deseable autonomía de los beneficiarios en la elección de prestaciones ni el significado de la PECEF en relación con el deseable enfoque comunitario de la aplicación de las políticas sociales.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, dedica su título III a las de *"racionalización del sistema de dependencia"* (título III). Algunas de ellas incidieron en la PECEF.

En primer lugar, se introdujo un nuevo artículo en la LAAD (25 bis) que regula las incompatibilidades de las prestaciones. La PECEF, como las otras prestaciones económicas, solo vinieron a quedar compatibles con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal y con el de teleasistencia, más esta interesante posibilidad adicional: *"las administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia, de tal forma que la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia"*.

El Real Decreto-ley 20/2012 vino a suprimir (disposición adicional octava) la financiación por la Administración General del Estado de la cotización a la Seguridad Social, así como la correspondiente a acciones formativas, beneficio este que había sido establecido por el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo (art. 4.5).

Finalmente, la reforma redujo las cuantías máximas de la PECEF de modo especialmente acusado. Para mostrarlo de modo resumido, la tabla incluye los datos correspondientes a la variación de las cuantías máximas de dos prestaciones económicas alternativas: la vinculada al servicio (PEVS), destinada por la LAAD a la adquisición del mismo (art. 17), y la PECEF. Por simplificar, la tabla recoge solo los datos del grado III. En 2012 no aparecen niveles porque fueron suprimidos por el real decreto-ley.

Tabla 3. LAAD. Comparación de las cuantías mensuales (€) de la prestación económica vinculada al servicio (PEVS) y de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF). España, 2011-2012

AÑO	GRADO	NIVEL	PRESTACIONES			
			PEVS	PECEF		
			Cuantía	Cuantía	Cuota SS+FP	Suma
2011	III	2	833,96	520,69	164,54	685,23
	III	1	625,47	416,98		581,52
	Medias		729,71	468,83		633,37
2012	III	-	715,07	387,64	-	387,64
Reducción para 2012 (%)			2,00	17,32	-	38,79

SS: Seguridad Social. FP: Formación Profesional.
Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 570/2011, de 20 de abril, anexo; y del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, disposición transitoria décima.

Voy a concluir este apartado refiriéndome a la acción pública de **colaboración con las familias en la provisión de cuidados básicos** de crianza y de atención a la dependencia. Es muy amplia la gama de los servicios directos a las familias (Fantova, 2011: 232-235). El adjetivo "básicos" deja fuera a servicios que proveen cuidados especializados, como los sanita-

rios. No los excluyo por valorarlos menos, sino porque no pueden ser provistos por el común de las familias. Veamos algunos ejemplos: para la gestación y la primera edad, la asistencia sanitaria provee servicios especializados de ginecología, obstetricia, neonatología y pediatría. Para ciertas situaciones de dependencia funcional asociadas a patologías graves, juegan un papel importante los hospitales de media y larga estancia.

En el pasado, los poderes públicos –como los agentes privados– proveyeron a complementar la atención familiar a los niños de edad preescolar mediante servicios de guardería. Para valorar la adecuación de este medio habría que considerar las circunstancias de los usuarios y del servicio.

Tabla 4. Guarderías infantiles. España 1960-61

SECTORES INSTITUCIONALES	GUARDERÍAS	NIÑOS ATENDIDOS	
		N	%
Administración central	64	6.001	40.7
Corporaciones locales	12	802	5,4
Empresas	27	1.756	11,9
Iglesia	90	4.675	31,7
Otras entidades sociales	12	1.513	10,2
TOTAL	205	14.747	100,0

Fuente: Duocastella, R. (1961), "Las guarderías en España.
Una encuesta de CESA", *Documentación Social*, nº 14, pp. 53-72.

Las prescripciones relativas a la lactancia para los niños menores de seis meses y aún de dos años son difíciles de cumplir en las guarderías comunes. En relación con esto, resulta oportuno señalar que, de las distintas alternativas institucionales, la guardería de empresa posibilitaba la proximidad de las trabajadoras madres a sus hijos y la lactancia materna. La satisfacción de las necesidades afectivas en la primera edad infantil requeriría, como condición necesaria pero no suficiente, una ratio de niños por cuidadora –o cuidador– mucho más baja de lo usual.

Especialmente en el sector público de España, la guardería infantil viene siendo sustituida por la apertura de la escuela a partir de los 0 años. Las consideraciones de valoración expuestas para las guarderías son aplicables a las escuelas para niños menores de tres años. La asignación a la rama educacional de la amplia gama de cuidados –diferentes a la educación escolar– que demandan dichos niños me parece una opción al menos discutible. Creo oportuno señalar que el celo que muestra España en la aplicación de la misma no viene respaldado por el consenso internacional (véase la tabla). Francia, que valora en alto grado la escuela, parece estar dando marcha atrás en la escolarización de los niños menores de 3 años. Suecia, con elevadas tasas de participación de la mujer en el mercado de trabajo, se abstiene de dicha práctica.

Tabla 5. Educación pre-primaria (nivel 0). Niños escolarizados. UE. Porcentajes

PAÍSES	<3 AÑOS			3 AÑOS		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
UE 27	3,2	4,3	6,0	61,5	72,5	78,8
Alemania	0,0	0,0	7,8	54,8	72,7	88,9
España	8,0	15,1	26,5	84,3	94,6	99,1
Francia	11,1	8,8	5,1	96,3	100,7	99,9
Reino Unido	2,8	3,0	3,1	54,1	77,6	83,4
Suecia	0,0	0,0	0,0	68,0	84,2	90,5

Fuente: EUROSTAT. Educación. Información tomada el 2.VII.2012. Elaboración de Manuel Sánchez Reinón.

La demanda más grave de intervención pública en la función de crianza es generada por las situaciones de orfandad o abandono de los progenitores sin suplencia de otros familiares. En tales casos, no cabe la colaboración, sino que debe proveerse la sustitución mediante los diferentes recursos de la política de infancia. No debo entrar en ese campo, pero creo oportuno señalar la oportunidad en el mismo del enfoque comunitario, en especial, mediante el acogimiento y la adopción.

La acción pública cuenta con una amplia ejecutoria en la creación y mantenimiento de servicios destinados a la atención de personas con discapacidad y/o de edad avanzada. Una parte de esa acción viene siendo realizada por el sector público para su propia dotación, en tanto que otra parte consiste en ayudas y colaboraciones con entidades privadas, principalmente del tercer sector. La oferta pública de los servicios indicados recibió un impulso de gran importancia mediante la aprobación de la LAAD. Para no extenderme más de lo conveniente, me referiré solo a la aportación de dicha norma.

La LAAD regula servicios y prestaciones económicas. Voy comentar el catálogo de aquellos (art. 15) desde el punto de vista de su relación colaborativa con las familias en la provisión de cuidados básicos. Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal son el primer componente del catálogo, solo regulado por la ley en su parte de prevención (art. 21). Salvo que parece estar siendo ofrecido de modo diverso en las distintas CC. AA., entiendo que no incluye apenas cuidados básicos. El servicio de teleasistencia (art. 22), segundo componente del catálogo, provee cuidados básicos puntuales pero críticos; de este modo es un buen medio para posibilitar la permanencia del usuario en su hogar o en el de familiares. El servicio de ayuda a domicilio (art. 23) aporta colaboración breve e intensa en la provisión de cuidados básicos y en las tareas domésticas; por ello, resulta muy indicado para facilitar la vida familiar de los usuarios. El servicio de centro de día (art. 24) puede proveer cuidados básicos –y algunos especializados– con una duración diaria, por lo general no menor que la jornada laboral, de este modo, resulta muy indicado para posibilitar la participación en el mercado de trabajo de familiares cuidadores; en contrapartida, tiene el coste y los posibles inconvenientes (Fantova, 2010: 27) de una larga permanencia de los usuarios en los establecimientos.

El catálogo de la LAAD incluye también el servicio de atención residencial (art. 25). No es, obviamente, un medio de colaboración sino de sustitución de los familiares –y/o empleados domésticos– en la provisión de cuidados básicos y otros, mas no debe subestimarse la conveniencia de mantener las relaciones familiares de carácter personal y aun de colaboración funcional con los servicios.

4. DOS APUNTES DE MUESTRA

Según puede verse en el informe del Ararteko antes citado (2014), son numerosas las políticas no dirigidas específicamente a las familias que aportan apoyos a las mismas. Una parte importante de ellos son de aplicación individualizada: rentas mínimas y afines; acceso a la atención sanitaria, social y escolar; vivienda social y tarifas reducidas en el transporte urbano; protección económica de las situaciones de viudedad, orfandad, discapacidad e incapacidad y jubilación; etc. Otras políticas indirectas inciden en entornos condicionantes del desenvolvimiento familiar: amigabilidad de las ciudades; racionalización de los horarios laborales y de los servicios; extensión del teletrabajo y del trabajo a tiempo parcial; etc. Especialmente las de esta clase se ampliarán si se aplica la perspectiva de familia en la formulación de las políticas nacionales, según propone Naciones Unidas (Asamblea General, 2012). Por las limitaciones ya indicadas, nuevamente me limitaré a una muestra mínima de la acción pública indirecta.

Por la integración de España en la Unión Europea, nos afectan las políticas de la misma con incidencia en las familias. Como quiera que no tengo posibilidad de abordarlas, opto por reseñar una línea de acción política –desgraciadamente errada– europea. Se trata de la **promoción de servicios colectivos para niños menores de tres años** (Casado, 2013a: 24-25).

En las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona, celebrado los días 15 y 16 de marzo de 2002 (UE, 2002), se insta a los Estados miembros a que, en 2010, los servicios colectivos para los niños de dicho tramo de edad alcancen al 33% de los mismos (punto 32). Los supuestos de aplicación de esa propuesta pueden verse en la Comunicación de la Comisión sobre Educación y Cuidados de la Primera Infancia [COM (2011) 66 final] (UE, 2011). Indicaré los números de las páginas del documento.

La expresión "primera infancia" denota a los niños desde su nacimiento hasta la edad escolar (p. 9) –6 años en la mayor parte de los países–. Los medios previstos son "educación y cuidados" complementarios del "papel central de la familia" (p. 3). El documento menciona estos medios: *"plazas de guarderías y de educación preescolar"* y de *"centros oficiales de educación y cuidados"* (p. 4). A propósito de la calidad, se afirma que:

> *"…es necesaria una interacción entre cuidados y educación, independientemente de que los sistemas estén o no divididos entre: a) cuidados, desde el nacimiento hasta los tres años y b) educación preescolar, desde los tres años de edad hasta la edad escolar, o de que estén basados en un modelo unitario que abarque todas las franjas de edad del niño, desde el nacimiento hasta el inicio de la escolaridad obligatoria"* (p. 9).

Lo anterior supone que la comisión asume la atención colectiva de los niños de 0 a 3 años sin ninguna restricción. Y es de notar que, tanto en el título como en el cuerpo del documento, se invierte el orden biopsíquico de la atención infantil al mencionar la educación por delante de los cuidados.

Para valorar el documento conviene notar que: 1) afirma de modo simple y rotundo la bondad de su propuesta –*"El acceso a servicios de educación y cuidados de la primera infancia de calidad, universales e integradores beneficia a todos"* (p. 6)–; y 2) omite absolutamente tanto las exigencias de la crianza saludable para los niños de menor edad como los riesgos para ellos de los servicios colectivos. Por lo demás, no se hace cuestión de los deseos y aspiraciones de los padres.

Las necesidades de los niños expuestas en el apartado segundo son difíciles de satisfacer mediante los servicios colectivos y en la fecha de la comunicación reseñada estaban publicadas advertencias como esta:

> *"En este momento, por tanto, la generalización más importante que se puede hacer es que cuanto más pequeño sea el niño y cuantas más horas permanezca en un centro de cuidado infantil, mayores serán los riesgos"*. (UNICEF. Centro de Investigaciones Innocenti, 2008: 12)

La segunda muestra de la acción pública indirecta que abordo es la **protección patrimonial de las personas con discapacidad**.

La Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad y de modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria, con esta finalidad amplió la capacidad de las familias –aparte de otros agentes– para ejercer su función protectora en favor de miembros con discapacidad –incluidos los afectos de dependencia, claro–. La norma posibilita y favorece la constitución de patrimonios de bienes y derechos de las personas con discapacidad afectados a la satisfacción de sus necesidades (art. 1.1). Para los casos en los que las personas titulares no tengan capacidad suficiente, la norma habilita a los padres –además de a los tutores y curadores– para la constitución del patrimonio (art. 3.1.b). Por lo demás, todos los familiares, como cualquier otra persona, pueden hacer aportaciones en vida o por herencia.

A propósito de la medida citada, me parece del caso comentar que los trabajos sobre las políticas familiares de objeto general no olvidan las que se instrumentan mediante normas laborales, de Seguridad Social y fiscales, en tanto que al menos algunos de ellos omiten la que se viene realizando secularmente mediante el derecho civil. Por cierto, el informe de 2014 del Ararteko no incurre en ese descuido (p. 54).

* * *

Agradecimientos a Eduardo Díaz, Fernando Fantova, Imanol Illaraz y Manuel Sánchez Reinón.

BIBLIOGRAFÍA

Ararteko (2014). *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas*. Vitoria-Gasteiz.

Arsuaga, J. L. (2012). *El primer viaje de nuestra vida*. Madrid: Ediciones Planeta.

Arsuaga, J. L. y Martínez, I. (1998). *La especie elegida. La larga marcha de la evolución humana*. Madrid: Temas de hoy.

Ayuda a cuidadores familiares de personas con demencia,
http://www.uspceu.com/instituto_familia/pdf/TextoProgramaCuidadores.pdf.

Bonmatí, A. (2010). Middle Pleistocene lower back and pelvis from an aged human individual from the Sima de los Huesos site, Spain. *Proceedings of the National Academy of Sciencies*, octubre 26, vol. 107, nº 43.

Casado, D. (2006-2007). La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y su contexto de medidas públicas. *Documentación Administrativa*, nºs 276-277.

(2010). Medidas legales de conciliación de funciones familiares y laborales. *Políticas Sociales en Europa*, nº 28.

(2013a). *La función familiar de crianza. El papel principal de la familia en la crianza idónea de los menores de tres años. Fundamentos y prácticas*. Editorial Académica Española.

(2013b). Atención básica y comunitaria idónea a la dependencia. *Actas de la Dependencia*, nº 7.

Casado, D. y Fernández Pinar, M. L. (2013). Objetivos y medios idóneos relativos a la dependencia funcional. *Zerbitzuan*, nº 54 (154-170).

Casado, D y Sanz, M. J. (2012). *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*. Madrid: Polibea.

Consejo de Europa. *Recomendación nº (98) 9* del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia. Adoptada en 18 de septiembre de 1998. Versión en español del IMSERSO (Observatorio de personas mayores), Vejez y *protección social a la dependencia en Europa*, Instituto de Migraciones y de Servicios Sociales, Madrid, 2001.

EUNUTNET (European Network for Public Healt Nutrition: Networking, Monitoring and Training) (c. 2006). *Infant and young child feeding*: *standard recommendations for European Union*.

European Comision (2008). Family life and the needs if an aeging population. *Flash Eurobarometer*, nº 247, The Gallup Organitation, Hungary.

EUROSTAT. Educación.

Fantova, F. (2010). Tensiones familia-trabajo extradoméstico y criterios de conciliación. Aportaciones y necesidades de apoyo. *Políticas Sociales en Europa*, nº 28.

(2011). El enfoque familiar y comunitario en las políticas públicas de servicios. En D. Casado (dir.), *Acción y políticas de apoyo a las familias. Crianza, atención a la dependencia y fecundidad*. Barcelona: Hacer Editorial.

Flaquer, L. (2002). Introducción. En L. Flaquer, *Políticas familiares en la Unión Europea*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales.

García González, J. (2009). Los cambios en las formas de atención generados por la reforma y la desistitucionalización psiquiátrica. *Políticas Sociales en Europa*, nºs 25-26.

Gómez de la Torre del Arco, M. y López López, M. T. (2011). Políticas públicas de protección de la maternidad. En D. Casado (dir.), *Acción y políticas de apoyo a las familias. Crianza, atención a la dependencia y fecundidad*. Barcelona: Hacer Editorial.

Iglesias de Ussel, J. (1998). Familia. En S. Giner et al. *Diccionario de sociología*. Alianza Editorial.

Imserso. Encuesta de mayores 2010.

Naciones Unidas. Asamblea General (2012). 66/126 Preparativos y celebración del 20º Aniversario del Año Internacional de la Familia, 1.

Ochoa Sangrador, C. (2011). ¿Existen beneficios asociados a la asistencia a guardería? *Evid. Pediatr*, 7:1.

Parlamento Europeo. Resolución A2-25/86 de 13 de mayo de 1986. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 13 mayo 1986*.

Ribo, P. (1997). Programa de familias de acogida". *Zerbitzuan*, nº 32.

Rodríguez Cabrero, G. (2011). Políticas sociales de atención a la dependencia en los regímenes de bienestar de la Unión Europea. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 29, nº 1.

Rogero García, J. (2010). *Los tiempos del cuidado. El impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*. Imserso.

Sánchez Reinón, M. (2012). Los "cuidados informales" de larga duración en el marco de la construcción ideológica, societal y de género de los "servicios sociales de cuidados". *Cuaderno de Relaciones Laborales*, vol. 30, nº 1.

Sanz Andrés, M. J. (2014). *Orientaciones para la crianza. Guía de documentos destinados a los padres*. Madrid: Polibea.

Trinkaus y Zimmerman (1982). Trauma among the Shanidar Neanderthals. *American Journal of Phisical Antopology*, vol. 57, issue 1.

UE, Consejo Europeo de Barcelona (2002). Conclusiones de la Presidencia, SN 100/2/02 2 (es).

UE, Comisión Europea (2011). Comunicación de la Comisión, Educación y cuidados de la primera infancia: ofrecer a todos los niños la mejor preparación para el mundo del mañana, COM (2011) 66 final.

UNICEF. Centro de Investigaciones Innocenti, Report Card 8, 2008, *El cuidado infantil en los países industrializados: transición y cambio. Una tabla clasificatoria de la educación y los cuidados durante la primera infancia en los países económicamente avanzados.*

Valiño Castro, A. (2011). Políticas familiares españolas de ámbito nacional y de objeto laboral, monetario y fiscal. Especial referencia a las políticas de conciliación. En D. Casado (dir.), *Acción y políticas de apoyo a las familias. Crianza, atención a la dependencia y fecundidad*. Barcelona: Hacer Editorial.

Vilà, A. (2011). Intervenciones y políticas familiares relativas a fecundidad y crianza en el modelo de bienestar sueco. En D. Casado (dir.), *Acción y políticas de apoyo a las familias*. Barcelona: Hacer Editorial.

VV. AA. (2009), Dos años de maternidad/paternidad garantizados por los poderes públicos.
http://www.mastiempoconloshijos.blogspot.com.es/. Reproducido en *Políticas Sociales* en Europa, nº 28, 2010.

www.difi.org.qa/app/wa/ca.fusiondev.fdevent.FDEventDirectAction/viewEventDocument?docId=54.

4

BIGARREN PONENTZIA
PONENCIA II

BIGARREN PONENTZIA / *PONENCIA II*:

LAS POLÍTICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS EN EUSKADI Y EN EUROPA: APRENDIZAJES PARA DESPUÉS DE UNA CRISIS

JOSEBA ZALAKAIN
Fundazioko Dokumentazio eta Azterlan Zentroko (SIIS) zuzendaria /
Director del Centro de Documentación y Estudios de la Fundación Eguía Careaga (SIIS)

1. Introducción

El objetivo de esta ponencia es analizar de qué manera se han adaptado las políticas de apoyo a las familias de los países de la UE al nuevo contexto social y económico marcado, entre otros aspectos, por la crisis económica iniciada en 2008. Se pretende con este análisis extraer algunas lecciones o aprendizajes que contribuyan a reorientar las políticas de apoyo a las familias que se realizan en la CAPV –y, de forma genérica, en el Estado español– a los cambios en el contexto económico, social, político y demográfico que cabe prever para los próximos años.

La estructura de la ponencia es la siguiente:

- En primer lugar, se analizan algunos de los cambios que se han producido en el contexto social, político y demográfico, y que tienen un impacto determinante en la configuración de las políticas familiares. Si bien no son los únicos, los cambios que se consideran más importantes son el incremento del desempleo y la desigualdad, con una afectación especialmente intensa entre los grupos sociales más desfavorecidos; el incremento de la pobreza infantil, o entre las familias con hijos/as, y el desplazamiento del riesgo de pobreza a la población infantil y juvenil; el estrangulamiento de las posibilidades de movilidad social ascendente y el peso creciente de la transmisión familiar de capital –económico y cultural– en la reproducción de la desigualdad; y la (re)emergencia del problema de la natalidad. No se abordan en este trabajo, aunque sin duda es una cuestión relevante, la emergencia de nuevos modelos familiares y el cambio en los patrones que rigen las relaciones intrafamiliares.

- En segundo lugar, se analizan las características del modelo vasco de apoyo a las familias con hijos/as, desde el punto de vista del gasto social público, a partir de la actualización de datos ya ofrecidos en anteriores trabajos y del recurso –de forma orientativa y preliminar– a la metodología de los paquetes de prestaciones familiares. Ese análisis pone de manifies-

to, por una parte, que el gasto vasco en políticas familiares sigue siendo bajo en relación al gasto europeo y que el déficit con Europa es en esta materia mayor que en otros ámbitos de la protección social. Por otra parte, la comparación pone de manifiesto que el gasto en políticas familiares en Euskadi está muy determinado por los servicios de atención infantil y, fundamentalmente, por las desgravaciones familiares, de las que se benefician preferentemente los grupos de rentas medias y altas. Finalmente, el uso del método de los paquetes familiares pone de manifiesto que las familias de rentas medias tienen en Euskadi un nivel de protección mucho menor que en la mayor parte de los países de Europa, lo que se deriva de –o se compensa por– una presión fiscal más reducida. Las familias de rentas bajas o sin ingresos propios, por el contrario, gozan de un nivel de protección similar o incluso mejor del que existe en la mayor parte de los países de Europa, si bien, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de esos países, la protección que reciben esas familias no se deriva de las prestaciones familiares, sino del sistema de garantía de ingresos (RGI y PCV).

- En tercer lugar, se analizan los principales paradigmas, enfoques u orientaciones que están determinando en Europa las políticas de atención a las familias y/o a la infancia, con particular atención al paradigma de la inversión social, el énfasis en la primera infancia, la idea de la predistribución o el bienestar basado en el patrimonio (*asset based welfare*), el recurso creciente a las herramientas fiscales y el desarrollo de políticas y programas de parentalidad positiva.

- En cuarto lugar, se describen, de forma muy breve, los principales cambios que se han operado en las políticas de apoyo a las familias europeas a partir de la crisis de 2008.

- Finalmente, se recogen las principales conclusiones del análisis realizado y se plantean algunas recomendaciones de cara a la necesaria reorientación de las políticas de apoyo a las familias en la CAPV.

2. Un nuevo contexto para las políticas de apoyo a las familias

2.1. Globalización, precarización laboral, paro y desigualdad

Junto a la emergencia de nuevos modelos familiares y al cambio en los patrones de relación intrafamiliar (cuestiones que, por motivos de espacio, no se abordan en esta ponencia[1]), no cabe duda de que el nuevo panorama socioeconómico que se deriva de la actual crisis económica afecta claramente a las familias y a la orientación de las políticas familiares en el medio y largo plazo. El impacto –suficientemente conocido– de la crisis económica en términos de crecimiento del desempleo, la precarización laboral, la exclusión y la desigualdad[2] se tiene que contextualizar, en cualquier caso, en un marco social, político y económico más

1 El reciente informe extraordinario delArarteko sobre políticas familiares en la CAPV dedica una amplia atención a esta cuestión (Ararteko, 2014).
2 Basta señalar al respecto que, de acuerdo con la EU-SILC, la ratio S80/20 ha pasado entre 2004 y 2012 del 5,2 al 7,2 en España (lo que quiere decir que la distancia entre el 20% más rico y el 20% más pobre se ha incrementado casi en un 40%), mientras que en la UE15 crecía del 4,8 al 5,1. En la CAPV, por el contrario, según la EPDS, habría pasado de 3,9 en 2004 a 3,7 en 2012. En lo que se refiere a la exclusión social, de acuerdo con los datos de la Encuesta FOESSA sobre pobreza y exclusión, los hogares en situación de integración plena han pasado de representar en 2007 el 50,1% de la población al 34,3% en 2012.

amplio, que va a condicionar en los próximos años el papel de las familias, sus funciones y su capacidad de garantizar el bienestar de todos sus miembros. De forma muy resumida, los cambios contextuales más importantes vienen determinados por:

- La emergencia de una economía globalizada, con una competencia internacional mucho mayor que en el pasado, y en la que, en países como el nuestro, la cualificación profesional juega un papel cada vez más relevante. Como se señala en detalle en las páginas siguientes, en el marco de la economía del conocimiento, en países como Euskadi las personas sin suficientes cualificaciones profesionales tendrán posibilidades de inclusión laboral y de movilidad social más reducidas que en el pasado.

- La crisis del proceso de construcción europea y el papel crecientemente residual de los países de la UE en un mundo en el que –tanto desde el punto de vista económico como político o demográfico– ganan peso los países emergentes y los del área del Pacífico.

- El agotamiento, especialmente en el caso del Estado español, de un modelo productivo de bajo coste, basado en el crédito externo y el empleo precario y de bajos salarios en la construcción y en sectores de escaso valor añadido.

- La extensión del empleo de bajos salarios y del fenómenos de los trabajadores pobres asociada a la emergencia del *precariado* como grupo social, que implica un cambio en la propia naturaleza de la pobreza (ya no solo vinculada al desempleo o a la vejez) y requiere una reorientación de las políticas de inclusión.

- La emergencia de los llamados *nuevos riesgos sociales*, como la dependencia o la monoparentalidad, y un cierto agotamiento de los modelos clásicos del Estado de bienestar, amenazados de una parte por una ofensiva ideológica que justifica las políticas de austeridad y recortes en función del déficit público provocado por la crisis, pero también por otros cambios (envejecimiento de la población, crecimiento de los costes unitarios asociados a los servicios sociales y de salud, mayores demandas de control y autonomía por parte de las personas beneficiarias de servicios sociales…) que dificultan la viabilidad económica y social del Estado del bienestar clásico y obligan a aplicar fórmulas innovadoras para preservarlo.

En este contexto, muchos de cuyos elementos son anteriores a la crisis iniciada en 2008, es preciso también insistir en la idea de que los efectos de la crisis no se han distribuido por igual entre toda la población y que han sido los sectores tradicionalmente más desfavorecidos (lo que ya fueron *perdedores en tiempos de bonanza*, en palabras de Sebastiá Sarasa) los que en mayor medida se han visto perjudicados por la crisis. Pese al discurso social imperante, cabe pensar que las clases medias y acomodadas han sido afectadas por la crisis en menor medida que las clases menos favorecidas y que el impacto de la recesión se ha concentrado en unos colectivos muy determinados: jóvenes, inmigrantes, personas de baja cualificación, autónomos, trabajadores/as con contrato temporal y familias jóvenes con hijos/as cargo.

Es cada vez más clara la evidencia de ese impacto diferencial de la crisis, lo que obliga a contextualizar el incremento de la desigualdad al que se ha hecho anteriormente referencia: *"Somos desiguales porque nuestros pobres son mucho más pobres que los pobres de los países de nuestro entorno. Somos un país más desigual que nuestros vecinos no porque nuestra clase media sea particularmente pobre en relación a los más ricos, sino porque nuestra clase baja es particularmente pobre respecto a la clase media"* (Fernández Albertos, J. Piedras de Papel, 01-07-2014). La propia OCDE ha puesto de manifiesto que durante la crisis los hogares pobres han sido los que en mayor medida han visto reducir su renta, y es precisamente en España donde la diferencia entre la reducción de ingresos de las clases media y la reducción de ingresos de las clases menos favorecidas ha sido más acusada (OCDE, 2014). Hay numerosos datos que permiten sostener esta afirmación frente al discurso general del debilitamiento de las clases medias:

- En 2011, teniendo en cuenta a las personas menores de 65 años, la renta de las personas de la quinta decila (es decir, las personas situadas en el centro de la escala de ingresos) multiplicaba la renta del 10% más pobre por 2,7 (es decir, casi triplicaban su renta). Antes de la crisis, la diferencia era menor (2,2 veces). En 2011, de todos los países de la OCDE respecto a los que hay datos, solo Grecia, Israel y Estados Unidos registraban una distancia más amplia entre las clases medias y las de menor renta. Sin embargo, si se analiza la brecha entre los muy ricos y la clase media (S90/50), la distancia es menor, ha variado poco durante la crisis (de 1,9 a 2,1) y la situación española es algo más cercana a la media de la OCDE.

- Entre 2007 y 2010, por término medio, los ingresos de la población española se han reducido en un 3,8% y los de la quinta decila en un 5,3%. El ingreso del 10% más pobre (primera decila) se ha reducido en un 42% (Laparra, 2014).

- De acuerdo con la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, entre la población autóctona la tasa de riesgo de pobreza y exclusión (tasa AROPE) ha pasado del 21% en 2007 al 25% en 2012. Entre la población extranjera ha pasado del 32% al 53%. Si antes de la crisis era casi un 50% más alta, ahora la multiplica por dos.

- También de acuerdo con la ECV, el porcentaje de hogares con cuatro o más carencias materiales ha pasado, en el caso del 30% de la población más pobre, del 11% en 2008 al 17% en 2012. En el caso de las decilas medias –las personas que se sitúan en las decilas 4 a 7– el porcentaje ha pasado del 4,1% al 4,3%.

Las razones de ese mayor impacto diferencial de la crisis en las clases menos favorecidas se relacionan fundamentalmente con la menor protección frente al riesgo de desempleo de los colectivos que con más frecuencia tienen contratos laborales temporales (mujeres, jóvenes, inmigrantes…), frente a la elevada protección de la que aún hoy gozan las personas con contrato indefinido. En ese marco, el ajuste se realiza prescindiendo del empleo temporal y la destrucción de empleo castiga especialmente a colectivos vulnerables. Junto a la dualización del

mercado laboral –con una brecha entre *insiders* y *outsiders* que sigue siendo determinante para explicar la desigualdad social–, también cabe hacer referencia a un sistema de impuestos y prestaciones menos redistributivo que en la mayor parte de los países de la UE[3]. En el caso español, la escasa capacidad redistributiva del sistema de prestaciones e impuestos se deriva de la combinación de dos elementos: a) un sistema de protección social rudimentario, que no protege los nuevos riesgos sociales, ajeno al discurso de la inversión social, poco progresivo y muy dependiente de apoyos corporativos; y b) una presión fiscal que se sitúa entre las más bajas de Europa, muy dependiente además de los ingresos tributarios que se derivaban de la burbuja inmobiliaria, con niveles muy elevados de fraude y poco progresivo.

En la CAPV, como hemos visto, la desigualdad de ingresos es menor que en otros países de Europa y no parece que los indicadores de desigualdad empeoraran sustancialmente entre 2008 y 2012. Además, los datos de la EPDS ponen de manifiesto que si bien la pobreza se ha incrementado de forma notable en ese periodo (en torno a un 30%), también lo ha hecho el porcentaje de personas en hogares en situación de completo bienestar, que no tienen carencias ni en lo que se refiere a sus ingresos ni en lo que se refiere a su patrimonio y condiciones de vida. El peso de este grupo fue en 2012 el más elevado de toda la serie histórica cubierta por la EPDS (37%) y contrasta con el 20% registrado en el año 2000[4] (EPDS, 2102).

2.2. La emergencia de la pobreza infantil y el creciente riesgo de pobreza de las familias con hijos/as

En ese contexto, en el que como hemos visto la pobreza y la desigualdad han afectado de forma muy diferente a los diversos grupos sociales, las familias con hijos/as a cargo están expuestas a un riesgo creciente de pobreza.

Numerosos estudios han puesto de manifiesto –tanto para la CAPV como para el conjunto de los países de la UE– la emergencia en los últimos años del fenómeno de la pobreza infantil, que no es otra cosa que la pobreza entre las familias con hijos/as[5] y, en términos más generales, el

3 De acuerdo también con la OCDE, España es uno de los países en los que el 30% de la población con menores ingresos recibe unas prestaciones más bajas (en relación con las transferencias medias) y en los que el 30% más rico recibe prestaciones más elevadas.

4 Estos datos parecen poner de manifiesto un cierto proceso de polarización social y permiten pensar que los efectos de la crisis –al menos en su primera fase– no están teniendo las mismas implicaciones en los distintos grupos de población. En efecto, la pobreza y la precariedad afectan cada vez más a los grupos tradicionalmente considerados de riesgo, afectados por las dificultades crecientes de acceso a una ocupación estable, mientras que, de hecho, las tasas de pobreza se reducen entre los colectivos más favorecidos de la sociedad, cuantitativamente mayoritarios. Esta mejora en la situación de determinados grupos y la polarización social que implica resulta un dato del máximo interés en la medida en que cuestiona la percepción social mayoritaria en relación con el impacto de la crisis económica sobre las clases medias y permite pensar en que un amplio sector de la población todavía cuenta con recursos económicos suficientes para sortear los efectos más negativos de la crisis (Gizarteratuz, 2012).

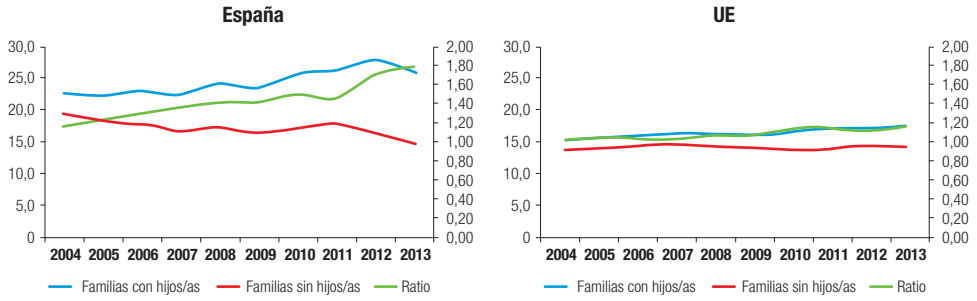
5 Obviamente, la pobreza infantil se refiere a los niños y a las niñas –al margen de la edad que se establezca para determinar el final de la infancia– que viven en situaciones de pobreza. En nuestro entorno, sin embargo, si se deja al margen la situación de los menores inmigrantes no acompañados, no existen niños o niñas pobres, sino familias pobres y, fundamentalmente, padres y madres que perciben ingresos insuficientes para mantener unos niveles de vida mínimos para ellos y para sus hijos e hijas. Por definición, los niños y niñas pobres lo son porque lo son sus familias y, más concretamente, porque lo son sus progenitores. Por lo tanto –al menos desde el punto de vista de su definición y de la identificación de sus causas–, la cuestión relevante no se refiere tanto a la pobreza infantil como a la pobreza de las familias con hijos/as y, por tanto, a la insuficiencia de los ingresos de sus padres y sus madres. Desde este punto de vista, parece claro que enfatizar excesivamente el concepto de pobreza infantil implica una visión reduccionista del problema. Todo ello no impide, sin embargo, reconocer la necesidad de desarrollar políticas específicamente centradas en la prevención y el abordaje de la pobreza infantil, tanto en lo que se refiere a reducir la incidencia de la pobreza entre las familias con hijos/as (abordando los factores de riesgo específicos que subyacen a estas situaciones) como a reducir el impacto que la pobreza tiene en las condiciones de vida y en las perspectivas de futuro de los niños y niñas que se encuentran en esa situación, mediante medidas compensatorias y los apoyos sociales y socioeducativos adecuados (SIIS, 2013a).

desplazamiento del riesgo de pobreza de la población mayor hacia la población infantil y juvenil. Como se ha señalado en otros trabajos, resulta evidente que en Europa se ha producido un "redescubrimiento" del fenómeno de la pobreza infantil debido, por una parte, al desplazamiento de los mayores riesgos de pobreza a la población infantil y juvenil, y por otra, a la constatación del impacto que estas situaciones tienen a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. Desde esta perspectiva, la pobreza infantil se considera no solo un atentado a los derechos de los niños y niñas afectados, sino una amenaza seria a la equidad, a la cohesión social e incluso a la productividad futura de las sociedades europeas (SIIS, 2013a).

La creciente prevalencia de la pobreza entre las familias con hijos/as se produce tanto a nivel de la CAPV como del Estado español o del conjunto de la UE.

El gráfico siguiente recoge la evolución del indicador de riesgo de pobreza en la UE y en el Estado español para las familias con hijos/as y para las familias sin hijos/as. Como se observa en ella, la tasa de pobreza de las familias con hijos en España ha pasado del 22% al 27% entre 2007 y 2012, mientras que en la UE15 lo hacía del 17% al 18%. En el caso de las familias sin hijos, el crecimiento de la pobreza ha sido menor en España (aunque ello pueda deberse a la reducción de la renta mediana que se utiliza como parámetro para el cálculo de las tasas de pobreza) y apenas ha variado en la UE. La diferencia entre ambos grupos no ha dejado de crecer tanto en la UE como en España, si bien en España lo ha hecho de forma mucho más acusada: si en 2004 la tasa de pobreza de las familias con hijos/as a cargo multiplicaba por 1,1 la de quienes no tienen hijos/as a cargo, en 2013 prácticamente la duplica (se multiplica por 1,7).

Gráfico 1. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza entre las familias con hijos/as y sin hijos/as en la UE y en el Estado español (2004-2012)



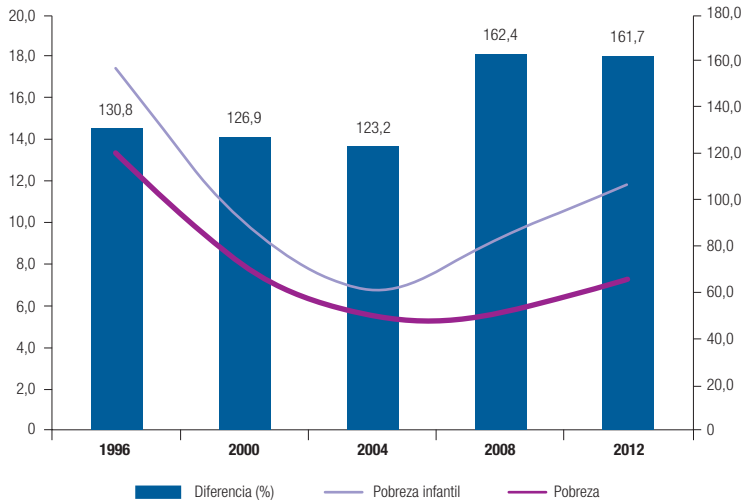
Fuente: EU-SILC de Eurostat.
Nota: las personas en riesgo de pobreza son las que pertenecen a unidades familiares que perciben ingresos inferiores al 60% de la renta mediana equivalente de su país.

También en Euskadi la pobreza infantil es un fenómeno creciente. De acuerdo con la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) de 2012, un total de 33.864 menores de 14 años

viven en Euskadi en una situación de riesgo de pobreza de mantenimiento[6], lo que representa el 11,8% de esa población. En torno a otros 30.000 (el 10,5%) viven en una situación de ausencia de bienestar, con lo que el porcentaje de niños/as en riesgo de pobreza o en ausencia de bienestar alcanza el 22,3% del total. El 77,7% restante vive en una situación de bienestar[7].

La situación en 2012 se deriva, en cualquier caso, de una lógica que se inicia más atrás. El siguiente gráfico indica, por una parte, que la pobreza infantil es, desde al menos 1996, más elevada que la del conjunto de la población y que si ambas tasas fueron convergiendo poco a poco entre 1996 y 2004, a partir de ese año la diferencia se fue incrementando. En 2012 la tasa de pobreza en los menores de 14 años equivale al 161% de la tasa correspondiente al conjunto de la población.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de pobreza de mantenimiento del conjunto de la población y de la población menor de 14 años, y diferencia entre la tasa infantil y la global (tasa global = 100). CAPV, 1996-2012 (%)



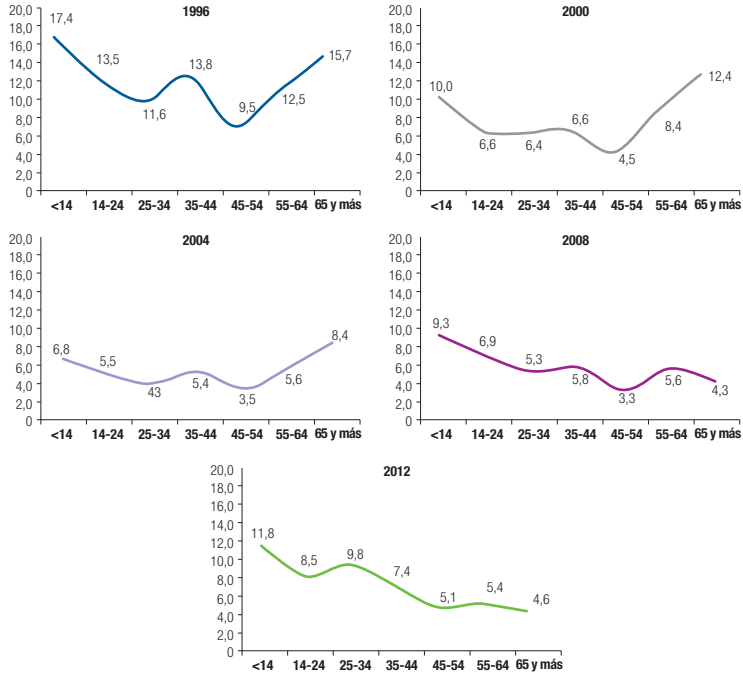
Fuente: elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

6 La estadística oficial sobre pobreza que se realiza en la CAPV desde hace casi treinta años –la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)– se diferencia de los enfoques convencionales de medición de la pobreza al establecer el umbral de pobreza en función de la percepción subjetiva de la población respecto a los ingresos mínimos necesarios para cubrir las necesidades básicas. En el caso de las situaciones de pobreza, la EPDS distingue entre pobreza de mantenimiento, pobreza de acumulación y pobreza real. La pobreza de mantenimiento hace referencia a aquellas formas de pobreza relacionadas con una insuficiencia de ingresos o de rentas para abordar las necesidades ordinarias, esto es, aquellas a las que debe hacerse frente a corto plazo. En términos concretos, en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar a corto plazo la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Dentro de la dimensión de mantenimiento, la EPDS distingue entre las situaciones de pobreza y las de ausencia de bienestar, situándose en 2012 –para una familia de 4 miembros encabezada por una persona menor de 45 años– el umbral de pobreza en unos 1.500 euros y el de ausencia de bienestar en 1.970 euros.

7 Pese a la gravedad de la actual crisis, la tasa de riesgo de pobreza de mantenimiento infantil está por debajo de la registrada en 1996 y en una línea solo algo superior a la de 2000. Otro de los elementos sustancialmente distintos de la situación en 2012 es la continua reducción en el porcentaje de menores en situación de ausencia de bienestar, lo que lleva a una estabilización –en términos históricamente altos– de la población infantil en situación de bienestar desde el punto de vista de la dimensión de mantenimiento. En otras palabras, al menos desde 2004, están creciendo fuertemente las situaciones de pobreza infantil y, un poco más ligeramente, las de bienestar, reduciéndose por el contrario el peso de quienes están en una situación intermedia, de ausencia de bienestar, más cercana a la precariedad.

En el mismo sentido, la serie de gráficos siguiente recoge la evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento por tramos de edad, describiendo la situación a lo largo de los últimos dieciséis años. El cambio que se ha ido produciendo en el patrón que rige las diferencias en las tasas de pobreza por grupos de edad es claro: a mediados de los 90, las tasas de pobreza formaban una curva en forma de U, siendo los dos grupos situados a ambos extremos –los menores de 14 y los mayores de 65– quienes padecían tasas de pobreza más altas. En 2000, se mantiene la curva en forma de U, si bien la pobreza resulta bastante más elevada entre los mayores que entre los niños y la diferencia entre estos y los tramos de edad intermedia resulta menor. En 2004, la U se abre todavía más, en una época de reducción generalizada de las tasas de pobreza, con menores diferencias entre los grupos de edad pero, en cualquier caso, manteniéndose en los dos extremos los valores más elevados. El cambio más importante comienza a operarse en 2008: la curva en forma de U desaparece para convertirse en una línea descendente, aunque irregular, en la que cuanto menor es la edad menor es también, en líneas generales, el riesgo de pobreza. Ese cambio se acentúa en 2012 y la línea descendente se hace aún más clara, dejando al margen el repunte en las tasas de pobreza que se produce en 2012 en la población de 25 a 34 años.

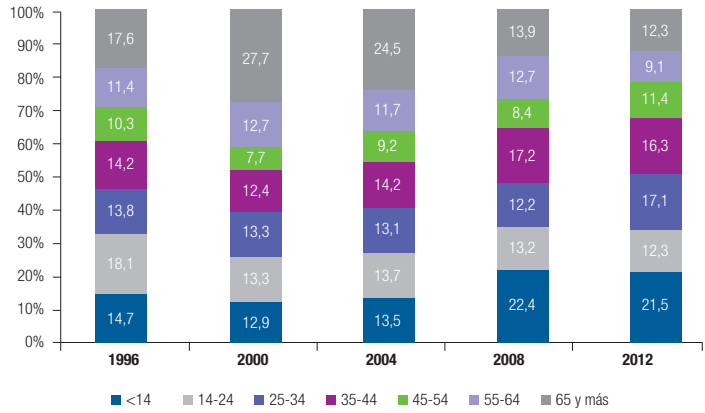
Gráfico 3. Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento en Euskadi, por grupos de edad (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

Finalmente, cabe destacar el creciente peso de la infancia dentro del colectivo de personas en situación de pobreza. Si en 2000 los mayores de 65 años representaban el 27% de ese grupo, en 2012 apenas llegaban al 12%. Los menores de 14 años, por su parte, han pasado de suponer el 14% de todas las personas en riesgo de pobreza de la CAPV a representar el 21%. El mayor cambio, en cualquier caso, se observa si se tiene en cuenta que en 2000 el 39% de las personas en situación de pobreza era menor de 35 años, mientras que en 2012 superaban el 50%, pese a su pérdida de peso demográfico. El perfil de la pobreza en Euskadi era, por tanto, en 2012, mayoritariamente infantil y juvenil.

Gráfico 4. Evolución de la distribución de las personas en situación de pobreza de mantenimiento, por grupos de edad. CAPV, 1996-2012 (%)



Fuente: EPDS 2012, con indicadores ajustados (base 2012).

Los elementos que se acaban de citar –incremento de las tasas de pobreza infantil, situación cada vez más desfavorecida de la infancia frente a otros grupos de población y creciente peso de la infancia y las familias con hijos/as dentro de la población en situación de pobreza– justifican, sin duda, la necesidad de adoptar políticas específicamente centradas en esta cuestión, tal y como han hecho la mayor parte de los países de nuestro entorno.

2.3. Una cuestión familiar: el peso creciente de la herencia en los procesos de movilidad social y en la reproducción de la desigualdad

2.3.1. Desigualdad, crisis económica y movilidad social

Uno de los efectos más importantes que –desde el punto de vista de las políticas familiares– puede tener el incremento de la pobreza y la desigualdad tiene que ver con unas menores posibilidades de movilidad social ascendente y con la (re)emergencia de la cuestión de la heren-

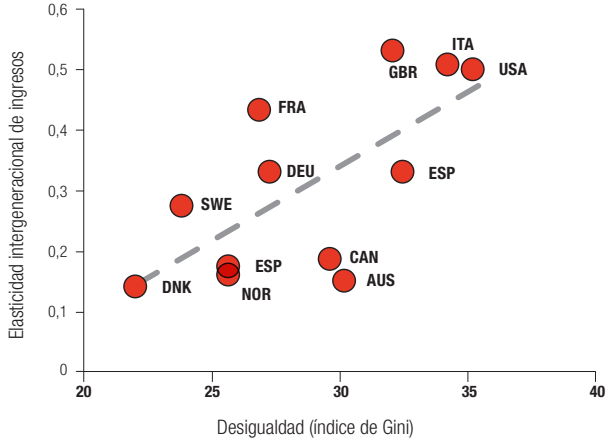
cia social, en un contexto marcado por la degradación de las oportunidades de ascenso social. Como señala Camille Peugny, *"el origen social vuelve a ser determinante en el itinerario vital de las personas. La dualización de la estructura social entre perdedores y ganadores de la globalización polariza de nuevo los destinos sociales y hace aún más estrechas las vías de movilidad social"* (Peugny, 2013). Existe sin duda una evidencia científica creciente que apunta a que las oportunidades vitales individuales siguen estando tan determinadas por el origen social como lo estaban en la época de nuestros padres o nuestros abuelos (Esping-Andersen, 2005). A juicio de este autor, además de su impacto en términos de justicia social, la persistencia de la reproducción generacional de la desigualdad plantea hoy un problema mayor que en el pasado, si tenemos en cuenta el tipo de conocimientos y habilidades que, en el contexto de la economía del conocimiento, serán necesarios en un futuro próximo para mantener unas condiciones de vida razonables. Con las desigualdades en aumento, señala este autor, la capacidad de las familias para invertir en el futuro de sus hijos/as se irá volviendo también más desigual.

De acuerdo con la OCDE, casi todas las dimensiones del bienestar en la edad adulta –estado de salud, ingresos, educación, inteligencia, conducta, personalidad u ocupación– se transmiten en cierta medida de los progenitores a sus hijos/as y es cada vez mayor la preocupación en los países occidentales por el impacto de la desigualdad intergeneracional (OCDE, 2009). Para este organismo, si bien no hay datos que indiquen con claridad que la desigualdad intergeneracional esté aumentando en los últimos años, las investigaciones más recientes ponen de manifiesto que el nivel que alcanza este fenómeno es más alto de lo que se pensaba hasta hace algunos años y que es en los extremos de la escala de rentas –las personas más pobres y las más ricas– donde el peso de la herencia familiar resulta más fuerte, es decir, donde la movilidad social es más baja y se tiende con mayor facilidad a reproducir el nivel educativo, social o de ingresos de la familia de origen. Los estratos medios de renta, por el contrario, estarían más expuestos a la movilidad social, tanto ascendente como descendente. Como señala Esping-Andersen (2005), *"el problema central de la herencia social radica en los extremos. Los hijos/as de las familias pobres se encuentran con barreras extraordinarias para avanzar en la escala social; por el contrario, los hijos/as de las familias ricas disfrutan de una extraordinaria protección frente al riesgo de descenso social"*.

En cualquier caso, lo que sí está ampliamente demostrado es la relación entre la desigualdad imperante en una sociedad en un momento dado y su grado de movilidad social. Como se observa en el siguiente gráfico, los países nórdicos, con tasas de desigualdad muy reducidas, registran también tasas de elasticidad intergeneracional de ingresos (es decir, de reproducción social) muy bajas, mientras que los países con mayor desigualdad son los que tienen una menor movilidad (salvo en el caso de Canadá, Australia y, en cierta medida, España[8]). La relación entre movilidad social y desigualdad no se produce solo cuando la desigualdad se mide en el momento actual, sino también cuando se mide en el pasado, de forma que cuanto mayor ha sido la desigualdad en la generación anterior, menor resulta la movilidad intergeneracional en la generación siguiente. Este fenómeno es ampliamente reconocido y se conoce como *curva del Gran Gatsby* (Corak, 2013).

8 En el caso español, la elasticidad intergeneracional de ingresos es, según la OCDE, de 0,40, lo que implica que el 40% de la ventaja o desventaja de los progenitores se traslada a los hijos/as. Esa tasa de elasticidad es algo más baja de la que le correspondería a España en función de su elevado nivel de desigualdad.

Gráfico 5. Desigualdad y elasticidad intergeneracional de ingresos



Fuente: OCDE, 2009.

En el caso español, los expertos alertan de que la actual situación de crisis económica e incremento de la desigualdad está poniendo fin al proceso generalizado de ascenso social que se venía experimentando desde hace décadas. Así, de acuerdo con los datos de Martínez Celorrio y Marín Saldo (2012) –que no se basan en datos de ingresos, sino en la autoadscripción de las personas a una clase social o estatus ocupacional determinado–, las posibilidades de ascenso social fueron incrementándose en España desde los años 70 hasta los 90, asimilándose a las pautas europeas de movilidad, para reducirse sin embargo en la primera década del siglo XXI. En ese sentido, si la movilidad social española se analiza en función de las cohortes de edad, los datos apuntan a que las generaciones más jóvenes empiezan a tener menos posibilidades de ascenso social que las de sus predecesores[9]. De acuerdo con estos autores, *"el repunte de la herencia obrera y el elevado cierre social por arriba perfilan un escenario tendente a la rigidez, donde buena parte de la movilidad social sucede en la zona intermedia, que recibe fundamentalmente el ascenso obrero de corto recorrido y el escaso descenso procedente de la clase experta"*[10].

Así pues, si bien la reactivación económica de mitad de los años ochenta, el proceso de modernización empresarial y del sistema productivo, la ampliación y consolidación de las políticas

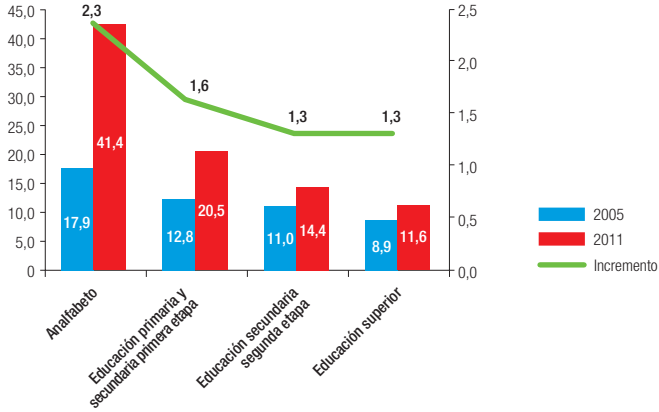
9 Para llegar a esta conclusión, los autores analizan las pautas de movilidad social de ocho cohortes generacionales, la primera de las cuales corresponde a personas nacidas entre 1942 y 1946, y la última entre 1977 y 1981. Las tasas de ascenso social más elevadas (en torno al 43%) se producen en las cohortes nacidas entre 1957 y 1976. Las tasas de descenso más elevadas (en torno al 25%) corresponden a las dos cohortes más mayores (nacidas entre 1942 y 1951) y la más joven. Si bien es cierto que la situación de esta última cohorte puede estar determinada por su propia juventud, al no haber concluido todavía su proceso de enclasamiento, los autores consideran que también puede ser debido al impacto de la crisis económica. En ese sentido, señalan que *"se está produciendo un cambio regresivo de tendencia, que hace empeorar el enclasamiento de los más jóvenes, aún más agravado e incierto con la actual política de austeridad y recortes en plena recesión"*.

10 Uno de los principales estudios longitudinales británicos, el *British Cohort Studies*, pone también de manifiesto una notable reducción de la movilidad social ascendente entre las cohortes nacidas en 1958 y las nacidas en 1970, si bien esta menor movilidad social se observa cuando se analiza la movilidad desde el punto de vista de los ingresos, pero no de la clase social (Blanden, Gregg y MacMillan, 2013).

y estructuras de un Estado de bienestar de corte socialdemócrata y el ingreso en Europa, entre otras causas, hicieron posible un desarrollo inédito de las oportunidades de ascenso social intergeneracional –muy por encima de la media europea, sobre todo en el caso de los hombres, y debido fundamentalmente al importante aumento del nivel educativo de la población–, este proceso de ascenso social intergeneracional y las bases sobre las que se asentó se están viendo amenazados por la actual crisis económica (Martínez Celorrio y Marín Saldo, 2012).

Los datos apuntan efectivamente a que el peso del origen familiar se traduce, en la actual situación socioeconómica, en un impacto diferencial del riesgo de pobreza: las personas que provienen de familias pobres o desfavorecidas no solo tienen un mayor riesgo de pobreza, sino que la distancia que les separa en este aspecto de las personas que provienen de familias más acomodadas ha crecido en el periodo de crisis. Este efecto se ve con claridad si se analizan las tasas de pobreza, en 2005 y en 2011, de la población de 25 a 60 años en función del nivel de estudios que alcanzó su padre cuando ellos/as eran adolescentes. Como se observa en el gráfico, tanto en 2005 como en 2011, cuanto menor es el nivel educativo paterno más elevadas son las tasas de pobreza. Lo más significativo, en cualquier caso, es que entre 2005 y 2011, durante el periodo de crisis, la tasa de pobreza de los hijos/as de personas sin formación se ha multiplicado por 2,3, mientras que en el caso de los hijos/as de padres con secundaria de segunda etapa o superior se ha incrementado en una medida mucho menor (1,3). De ello cabría deducir, en primera instancia al menos, que el origen familiar –medido en función del nivel formativo del padre– es en la actual situación económica más determinante que antes de la crisis como factor de riesgo o protección en relación a la pobreza[11].

Gráfico 6. Evolución de las tasas de pobreza de las personas de 25 a 59 años en función del nivel educativo paterno durante su adolescencia (2005 y 2011)



Fuente: elaboración propia a partir de los módulos específicos sobre transmisión intergeneracional de la pobreza de la ECV del INE.

11 El efecto es similar, aunque algo menos claro, si se analiza el tipo de ocupación paterna durante la adolescencia.

Algunos estudios relacionan también la aparente reducción en las posibilidades de movilidad social ascendente con la emergencia de la pobreza infantil, a la que antes se ha hecho referencia. En ese sentido, el informe de la Comisión Independiente sobre Movilidad Social promovida por el Gobierno británico en 2009 insiste en que cualquier estrategia de fomento de la movilidad social debe hacer hincapié en la pobreza infantil. Por supuesto, señalan los responsables de esta comisión, reducir la pobreza infantil no se limita a incrementar los ingresos económicos de las familias; también se necesita abordar los elementos subyacentes a la pobreza y las desventajas concretas que genera. Sin embargo, un nivel de ingresos razonable es esencial para una mínima calidad de vida y es un requisito básico para la movilidad social (*Independent Comission on Social Mobility*, 2009). De hecho, el Reino Unido ha establecido recientemente una comisión independiente que asesora al Gobierno y evalúa sus políticas, en materia de pobreza infantil y promoción de la movilidad social, consideradas como las dos caras de una misma moneda.

En resumen, una creciente evidencia científica sugiere que la mayor desigualdad de ingresos que se registra en la actualidad hace que el contexto familiar juegue un papel cada vez importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los jóvenes, mientras se debilita el impacto que el esfuerzo personal tiene en las condiciones de vida futuras (Corak, 2013). Para este autor, la explicación de la *curva del Gran Gatsby* radica en la heredabilidad de determinadas características entre padres e hijos o, por decirlo de otra forma, en una desigual dotación inicial de capital. Este capital estaría formado tanto por los recursos económicos transmitidos de padres a hijos/as como por otros elementos como la reputación y las conexiones de la familia de origen, la carga genética o los aprendizajes, habilidades y objetivos adquiridos mediante la participación en una determinada cultura familiar.

2.3.2. El peso creciente de la riqueza heredada en el acceso al bienestar

La forma más obvia de herencia, si bien no la única, es la correspondiente a la transmisión intergeneracional de los recursos económicos a lo largo del ciclo vital –mediante donaciones– o a la muerte de los progenitores –mediante la figura de la herencia–. En ese sentido, uno de los economistas que ha alcanzado en los últimos años una mayor resonancia pública, Thomas Piketty, ha puesto de manifiesto en sus trabajos en qué medida la transmisión intrafamiliar de la riqueza (especialmente de las grandes fortunas) es uno de los factores que en mayor medida explican en la actualidad la persistencia de la desigualdad. A su juicio, el peso de la herencia familiar en la reproducción de las desigualdades viene creciendo desde hace décadas y lo seguirá haciendo en el futuro si se mantienen las actuales condiciones socioeconómicas (Piketty, 2008). Para Piketty, si bien la magnitud y la concentración de la riqueza heredada fueron reduciéndose desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, no han dejado de incrementarse desde entonces[12] y no parece que, salvo cambios importantes en las actuales condiciones socioeconómicas, está tendencia vaya a revertir a corto o medio plazo (Piketty y Zucman, 2014).

12 De acuerdo con este autor, en Francia, por ejemplo, el peso de los bienes heredados en relación con la renta nacional pasaron entre 1880 y 1950 del 25% al 5%, para incrementarse hasta el 15% en 2010. La evolución ha sido similar, aunque menos acusada, en Reino Unido y Alemania.

A juicio de este autor, *"la forma más obvia de corregir la injusta persistencia de la desigualdad que implica la transmisión familiar de la riqueza sería la tributación de las herencias y la redistribución de los ingresos fiscales a toda la población"*. Si bien algunos modelos económicos plantean que este tipo de tributación puede ser contraproducente a largo plazo de cara a la reducción de la desigualdad, Piketty sostiene que los modelos más realistas sugieren la necesidad de que *"exista de forma permanente una tributación redistributiva de las herencias de cara a reducir permanentemente la transmisión intergeneracional de la desigualdad por la vía de la herencia"* (Piketty, 2008).

Desde el ámbito de la filosofía política también se ha puesto de manifiesto la importancia de la herencia en la reproducción intergeneracional de la desigualdad y se ha abogado por un replanteamiento de las figuras fiscales relativas a las sucesiones y las donaciones. En ese sentido, White, Prabhakar y Rowlingson (2008) señalan que las herencias se distribuyen de forma desigual y que ello contribuye a la desigualdad en el reparto de la riqueza, lo que indica la existencia de un conflicto entre la institución de la herencia, en su forma convencional, y el principio de igualdad de oportunidades. Desde esa perspectiva, estos autores han defendido la necesidad de mantener y reforzar el impuesto de sucesiones a partir de tres argumentos: el de la igualdad de oportunidades, el de la justicia fiscal y el de la cultura democrática[13].

Más allá del debate sobre la relación entre impuesto de sucesiones y la movilidad social[14], la propia OCDE ha puesto de manifiesto que existe una relación clara entre movilidad social intergeneracional y la existencia de sistemas fiscales y de protección social de carácter redistributivo. En ese sentido, uno de documentos monográficos más recientes de esta organización en relación con esta cuestión (OCDE, 2010) pone de manifiesto una relación muy clara entre la progresividad del sistema fiscal y la movilidad social, medida a través del impacto del nivel educativo paterno en el salario de la población ocupada.

2.3.3. Movilidad social e inversión en capital humano: el papel de la educación

Es importante subrayar, en cualquier caso, que la herencia familiar no se limita a la riqueza económica y que también se trasmiten de padres a hijos determinadas habilidades, capacidades, expectativas, valores y relaciones que determinan las posibilidades de movilidad social de las personas. De hecho, como antes se ha señalado, el capital relacional, cultural y educativo de los progenitores está llamado a tener un peso cada vez mayor en una sociedad en la que el trabajo manual poco cualificado será cada vez más escaso y peor pagado. En la sociedad del conocimiento, las oportunidades vitales de las personas dependen de forma

13 De acuerdo con el primer argumento, en la medida en que la desigualdad de la herencia se materializa en desigualdad de oportunidades, el impuesto de sucesiones permite neutralizar esa desigualdad y favorece una mayor igualdad de oportunidades. Desde el punto de vista de la justicia fiscal, White et al. argumentan la injusticia que supone que las rentas de trabajo sean sometidas a tributación, en algunos casos elevada, y no lo sean en cambio ingresos, en ocasiones muy elevados, recibidos mediante herencia. Finalmente, desde el punto de vista de la cultura democrática, los autores mantienen que la renuncia a la tributación de las herencias, y del patrimonio en general, tiene un efecto corrosivo en la cohesión social y en la cultura democrática de un país, en la medida en que implica un tratamiento más favorable a unos grupos determinados y en la medida en que cuestiona el principio del mérito sobre el que, en teoría, se asienta el Estado social y de derecho.

14 A diferencia de lo que ocurre con otros impuestos, como el de sociedades o el de patrimonio, la cuestión del impuesto de sucesiones está en gran medida ausente del debate fiscal en Euskadi. Tal ausencia es difícil de entender si se tiene en cuenta la escasa presión fiscal a la que está sometida la transmisión del patrimonio en Euskadi en relación con muchos países de la UE. En 2011 se recaudaron en la CAPV cerca de 77 millones de euros mediante el impuesto de sucesiones y donaciones, que equivalen al 0,1% del PIB. Según la OCDE, en el mismo año Francia recaudó con este impuesto un 0,4% de su PIB, Bélgica un 0,7%, Dinamarca un 0,3%, Holanda un 0,3% y España un 0,2%.

cada vez más acusada del capital cultural, social y cognitivo acumulado desde los primeros años de la infancia. De todo ello se deriva que las principales formas de desigualdad y las principales fuentes de exclusión provienen en la actualidad, y lo harán en mayor medida en el futuro, de la diferente capacidad de las familias para ofrecer en los primeros años de vida los estímulos y aprendizajes necesarios en ese nuevo contexto (SIIS, 2012).

Sin duda, la principal inversión en capital humano que las familias realizan es la inversión en educación y no es de extrañar que la educación se considere un elemento esencial en las dinámicas de movilidad social. Para la OCDE, el capital humano es un determinante fundamental del nivel de ingresos individual y de su productividad, y la educación es un determinante clave del capital humano (OCDE, 2010). En el caso de España, por ejemplo, el análisis realizado recientemente por Martínez Celorrio y Marín Saldo (2013) pone de manifiesto que la educación determina en gran medida la posición social que ocupan las personas aunque, al mismo tiempo, reduce la rigidez entre las clases sociales, redistribuyendo las oportunidades. De acuerdo con los datos de estos autores, *"en la España actual el factor educación resulta determinante de los destinos de clase, pero matizado por el origen de clase, obteniendo un mejor enclasamiento y un mayor rendimiento de los títulos cuanto más alto sea el origen y a la inversa. Una vez llegados hasta aquí, parece evidente que queda mucho por mejorar en el terreno de la igualdad de oportunidades educativas y en la reducción de la influencia de los orígenes de clase en los destinos"* (Martínez Celorrio y Marín Saldo, 2012).

Estos mismos autores, en un análisis similar realizado para Cataluña, ponen de manifiesto que la educación constituye un filtro social central porque determina en mayor medida que el propio origen de clase las posibilidades de ascenso social. Desde ese punto de vista, cabe pensar que la educación ha democratizado las oportunidades de ascenso social y es el principal reductor de la herencia social. Sin embargo, concluyen: *"desde los años 90 se mantiene una desigualdad constante de oportunidades educativas entre los extremos sociales que perjudica la fluidez social"* (Martínez Celorrio y Marín Saldo, 2013).

Al analizar la relación entre los diferentes modelos y prácticas educativas y las pautas nacionales de movilidad social se observa que, más allá del montante del gasto público en educación, lo relevante parece ser la eficiencia en la asignación de ese gasto, así como la calidad y el rendimiento del profesorado. Más concretamente, los datos de la OCDE apuntan a que la menor relación entre resultados académicos y entorno social de origen se produce en los países que incentivan el rendimiento de los profesionales de la enseñanza, en aquellos con sistemas impositivos más progresivos, en aquellos que no segmentan al alumnado en función de sus capacidades y en aquellos que han apostado de forma más decidida por una atención infantil de calidad desde los primeros años de vida de los niños/as (OCDE, 2010).

2.3.4. Movilidad social y relaciones parentofiliales: la importancia de la herencia cultural

Diversos estudios han puesto de manifiesto que la pobreza infantil no se reduce al aspecto

de los ingresos[15]. Del mismo modo, la reproducción social de la desigualdad no se relaciona solo con una transmisión desigual de la riqueza heredada ni con un acceso más o menos desigual a la educación, sino también –o sobre todo– con la transmisión del capital cultural familiar. *"La renta familiar importa* –explica Esping-Andersen (2005)–*, pero el capital cultural de los padres resulta mucho más decisivo, al menos en lo que se refiere al desarrollo cognitivo y el éxito escolar (…). El dinero es importante, pero no es una condición suficiente para garantizar unas oportunidades vitales suficientes"*[16].

Corak (2013) ha puesto también de manifiesto la importancia de la educación y, más concretamente, de la inversión en capital humano como factor explicativo de las mayores posibilidades de movilidad social. Para este autor, el incremento de la desigualdad reduce la movilidad social precisamente porque modifica diferencialmente tanto las oportunidades como los incentivos de las familias para invertir en el capital humano de sus hijos: las familias con mayor capital humano, señala, invierten más en sus hijos/as. Esta mayor inversión pueda estar influida por los recursos económicos y por las mayores probabilidades de los progenitores de mayor renta para desarrollar las habilidades de sus hijos y ofrecerles experiencias enriquecedoras, sobre todo en la primera infancia. Por tanto, para Corak las inversiones más relevantes no son necesariamente económicas, sino las relacionadas con el desarrollo de unas conductas, motivaciones y aspiraciones determinadas, así como en el establecimiento de vínculos relacionales que les serán de utilidad en la vida adulta[17].

Así pues, la herencia cultural que los padres y madres transmiten a sus hijos/as, especialmente en los primeros años de vida, resulta mucho más relevantes que las cualificaciones educativas o las diferencias de renta en lo que se refiere a las posibilidades de ascenso social (Esping-Andersen, 2005). Para este autor, una buena parte de la herencia intergeneracional de clase que observamos está mediada por el impacto parental en el desarrollo cognitivo de los niños/as, de tal forma que lo que ocurre en los hogares, antes incluso de acceder a la escolarización, requiere una atención especial. De ahí el énfasis en la educación infantil de calidad y en la inversión en los primeros años de vida –el enfoque de los años maravillosos– al que más tarde se hará referencia.

15 Si bien resulta evidente el impacto de la carencia de recursos económicos, y por tanto de las prestaciones de garantía de ingresos, en la superación de la pobreza infantil, es también necesario insistir en que la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y que muchos de los efectos negativos de la pobreza tienen que ver con las capacidades de los padres y las madres, con el contexto educativo y afectivo en el que se desarrollan sus primeros años y con los estímulos socioafectivos que se reciben, entre otros factores. Desde esta perspectiva y sin restar importancia al papel de las prestaciones económicas, debe también realzarse el papel de los servicios públicos –de atención infantil, educativos, culturales, de ocio o de salud– y la necesidad de desarrollar medidas, como los programas de parentalidad positiva, que permitan reducir el peso de la herencia social en las oportunidades vitales de la infancia y ayudar a los padres y madres a cumplir con sus responsabilidades parentales (SIIS, 2013a).

16 Para este autor, la variable capital cultural –una variable construida a partir del número de libros en el hogar, la frecuencia en la que se habla de cuestiones culturales o la asistencia a actividades culturales– explica hasta dos veces más que la variable de renta la variación en las habilidades cognitivas de los niños/as.

17 En ese sentido, Corak apunta dos datos de interés en relación con la desigual distribución de esta inversión en capital humano. Por una parte, cita una serie de estudios según los cuales mientras que el 20% más adinerado de la población estadounidense ha multiplicado por 2,5 en las últimas décadas el gasto que destinaba a productos y actividades que facilitan aprendizajes vitales adicionales a los que la escuela ofrece (clases particulares, equipamiento informático, viajes, libros, museos…), en el caso de las familias del quintil más pobre el gasto apenas se ha multiplicado por 1,5, de tal forma que si en 1980 las familias más acomodadas gastaban en estos servicios 4,2 veces más que las familias menos acomodadas, en 2010 la diferencia era 6,7 veces mayor. Si bien se refiere a la realidad norteamericana, Corak sostiene que el crecimiento de las diferencias en la inversión monetaria y no monetaria que los diferentes grupos de renta hacen en sus hijos, en una época de creciente desigualdad, puede llevar a una creciente divergencia en lo que se refiere a las capacidades necesarias para obtener el éxito académico. Por otra parte, Corak recuerda que el apoyo de la familia de origen se produce en todas las fases vitales y en las diferentes transiciones que se realizan hasta llegar al mercado de trabajo, y en ese sentido señala una serie de investigaciones según las cuales las conexiones familiares son cada vez más determinantes a la hora de la consecución de un empleo, sobre todo si este es de cierta calidad. Los datos de sus investigaciones apuntan a que las personas de rentas más elevadas tienen una posibilidad mucho mayor que el resto de la población de trabajar o haber trabajado en la misma empresa en la que trabaja o ha trabajado alguno de sus progenitores.

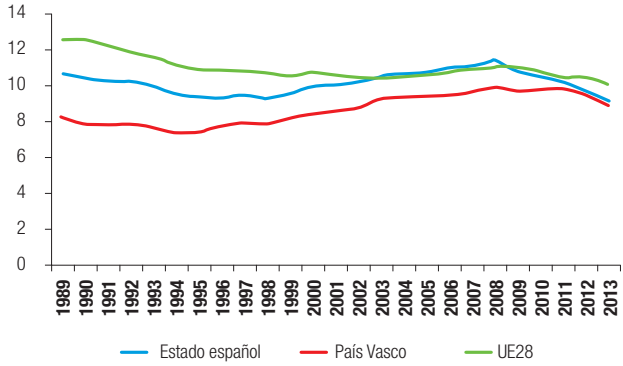
En este ámbito parece jugar un papel importante la calidad de las relaciones parentofiliales y más concretamente el tiempo que padres y madres pasan con sus hijos/as. Así, de acuerdo con la OCDE, el tiempo que los padres y madres pasan con sus hijos/as es una forma importante de inversión familiar que contribuye a la desigualdad intergeneracional. Pero el tiempo que los padres y madres pasan con sus hijos/as no se distribuye de forma equitativa y los datos apuntan a que los padres y madres con mayor nivel educativo dedican más tiempo a estar con sus hijos/as, con lo que los niños/as de las clases favorecidas reciben una inversión en tiempo no solo mayor, sino de mejor calidad (OCDE, 2009).

2.4. La (re)emergencia del problema de la natalidad

En el contexto actual de crisis económica, incremento de la desigualdad y estrangulamiento de las vías de movilidad social ascendente vuelve a emerger en los países del sur de Europa el problema de la natalidad, que si bien se mantenía en niveles reducidos, había ido aumentando en los años anteriores a la crisis.

Efectivamente, tanto en la CAPV como en el Estado español, tras los notables decrementos experimentados entre mediados de los 70 y mediados de los años 90, las tasas de natalidad fueron recuperándose, como se observa en el gráfico siguiente, hasta alcanzar en 2008 las tasas más elevadas de los últimos 20 años. Sin embargo, en la CAPV y más claramente en el conjunto del Estado español la tasa de natalidad ha vuelto a reducirse, volviendo en el caso vasco a los niveles registrados en 2002. En el caso de la UE, el descenso en los años 90 fue menor, así como el incremento en la fase de crecimiento económico. Con todo, si bien en menor proporción que en Euskadi y en España, la tasa de natalidad está cayendo también en la UE desde 2008.

Gráfico 7. Evolución de la tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada 1.000 habitantes) en la CAPV, en la UE28 y en el Estado (1975-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT e INE.

Parece evidente que la caída en las tasas de natalidad está estrechamente ligada al ciclo económico y que esta caída de la natalidad está siendo más fuerte en los países del sur de Europa, los más afectados por la crisis. De acuerdo con Goldstein et al. (2013), la crisis económica y más concretamente el incremento en las tasas de desempleo se relaciona directamente con la caída de la natalidad, de tal forma que el incremento del desempleo provocado por la crisis económica está revertiendo el incremento en las tasas de natalidad que se venía produciendo desde mediados de los 90. De acuerdo con el estudio realizado, los grupos más afectados por este cambio son los menores de 25 años, que tienden en mayor medida a retrasar la edad del primer embarazo. Los datos indican que un incremento de un 1% en la tasa de desempleo equivale a un descenso del 0,1% de la tasa de natalidad en el cómputo global de la UE, porcentaje que sube a un 0,3%, en los países del sur de Europa.

Parece evidente que el entorno económico y particularmente las tasas de desempleo se relacionan con las tasas de natalidad y que, por tanto, la intervención sobre el mercado de trabajo permitiría revertir nuevamente esta tendencia al descenso de las tasas de natalidad. En ese sentido, los trabajos más recientes de Esping-Andersen et al. (2013) en relación con la natalidad en Europa ponen de manifiesto datos de interés sobre las políticas y los contextos que parecen facilitar tasas de fecundidad más elevadas.

Los resultados apuntan a dos cuestiones básicas: en primer lugar, son fundamentales los cambios en las relaciones de género con el fin de garantizar una mayor igualdad –no solo en las parejas y las familias, sino también en la esfera pública–; y en segundo lugar, las condiciones que regulan las relaciones laborales y el mercado de trabajo parecen ser mucho más importantes de lo que se había pensado hasta ahora. En efecto, a juicio de estos autores *"el contexto laboral desempeña un papel de primer orden para promover o frenar la natalidad. Las tasas de desempleo persistentemente elevadas de España, junto con una inseguridad laboral generalizada –sobre todo entre los trabajadores jóvenes–, constituyen importantes barreras para la formación de familias"*. Dicho efecto es especialmente negativo para las mujeres con mayor nivel educativo, debido a que tanto el paro como la inseguridad laboral retrasan la transición del sistema educativo a un empleo estable, lo que a su vez retrasa la independencia económica y la decisión de tener hijos.

3. Las políticas de apoyo a las familias: ¿asignatura pendiente de las políticas sociales vascas?

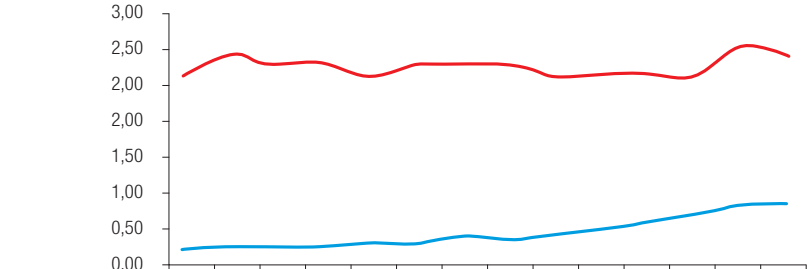
Una vez analizados los elementos del contexto que se consideran más relevantes de cara a la reorientación de las políticas familiares, en este epígrafe se comparan, desde el punto de vista del gasto, las políticas de apoyo a las familias de la CAPV y del Estado español en relación con las de los países de nuestro entorno. Para ello se ha recurrido, por una parte, a datos de gasto agregado obtenidos fundamentalmente de EUSTAT, EUROSTAT y la OCDE, y por otra, a la comparación del conjunto de ayudas a las que teóricamente podrían acceder, en diversos ámbitos territoriales, tres configuraciones familiares determinadas.

3.1. Evolución del gasto social en la función familia e infancia en la UE y en la CAPV: se mantiene el diferencial con Europa

La fórmula más sencilla para evaluar el gasto social destinado a la infancia en los países de la UE consiste en el análisis de los datos que ofrece el Sistema de Estadísticas Integradas de la Protección Social (SEEPROS) de EUROSTAT, y compararlos con los que ofrece la Cuenta de la Protección Social que elabora EUSTAT para la CAPV, utilizando la misma metodología. Si bien es cierto que esta fuente de datos plantea importantes limitaciones para el análisis del gasto social destinado a la infancia[18], no debe olvidarse que constituye la principal fuente de datos europeos comparables en materia de protección social y que permite identificar, con toda nitidez, las tendencias evolutivas básicas y las principales diferencias entre los países regiones de la UE. Los datos disponibles en el momento actual se limitan para la CAPV a 2010, es decir, al momento en el que empezaban a aplicarse en los países del sur de Europa las primeras medidas encaminadas a la reducción del déficit público.

El siguiente gráfico pone de manifiesto, en primer lugar, la evolución del gasto en relación con el PIB en la función familia e hijos para la UE15 y para la CAPV entre 1995 y 2010[19]. Como se observa en la tabla, pese al crecimiento continuo del gasto en esta función en la CAPV, el diferencial con la UE sigue siendo elevado y se reduce muy ligeramente a lo largo del tiempo. También es importante señalar que entre 2009 y 2010 se produce una caída en el nivel de gasto europeo y una desaceleración en el caso vasco, particularmente notable si se tiene en cuenta que también el PIB cayó o creció en muy escasa medida en esos años.

Gráfico 8. Evolución del gasto en prestaciones sociales en la función familia e hijos/as en relación con el PIB en la UE15 y en la CAPV (1995-2010)



	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Estado español	0,23	0,26	0,26	0,27	0,30	0,30	0,36	0,35	0,39	0,45	0,51	0,60	0,70	0,73
País Vasco	2,10	2,30	2,20	2,20	2,10	2,20	2,20	2,20	2,10	2,10	2,10	2,10	2,40	2,30

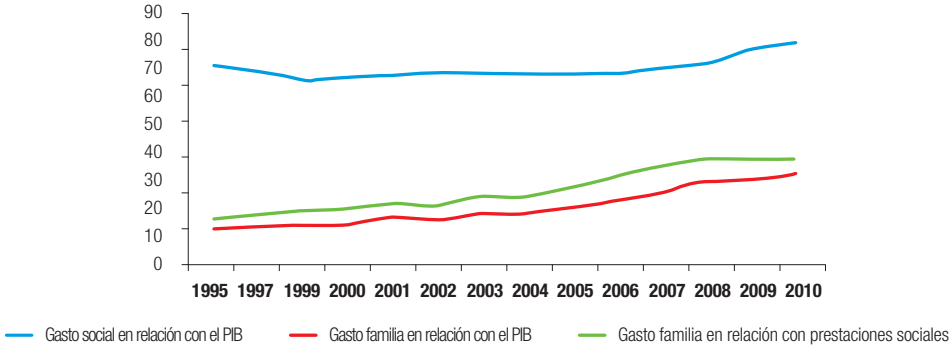
Fuente: SEEPROS de EUROSTAT y Cuenta de la Protección Social de EUSTAT.

18 Estos datos no tienen en cuenta una serie de gastos públicos muy importantes de cara al bienestar de las familias, como puede ser el gasto en educación infantil o en desgravaciones fiscales por descendientes. Por otra parte, si se analiza únicamente el gasto correspondiente a la función familia e infancia, no se consideran otras partidas de gasto social como las rentas mínimas o las prestaciones por desempleo que si bien no están específicamente orientadas a las familias con hijos/as, benefician de forma muy significativa a estas familias.

19 El gasto en esta función está estrechamente relacionado con los niveles de igualdad de oportunidades y con las posibilidades de movilidad social, a las que antes se ha hecho referencia, en Europa (Marrero y Rodríguez, 2011). Estos autores elaboran un índice de desigualdad de oportunidades, diferenciando a partir de datos de la ECV 2005 la desigualdad que cabe considerar heredada de la que se deriva del esfuerzo personal. Los datos de los autores ponen de manifiesto, por una parte, que España contaba en 2005 con un nivel de desigualdad de oportunidades superior a la media europea, y por otra, que el nivel de desigualdad de oportunidades de cada país se relaciona de forma estadísticamente significativa con, entre otros aspectos, el gasto público en las funciones de familia e infancia, salud y exclusión social.

El segundo gráfico muestra el diferencial entre la UE y la CAPV (es decir, el nivel de gasto en relación con el PIB que se realiza en la CAPV en relación con el gasto medio de la UE15) para tres indicadores diferentes: el gasto en familia e infancia en relación con el PIB, el gasto en el conjunto de las prestaciones sociales en relación con el PIB y el porcentaje que representa el gasto en familia e infancia en relación con el conjunto de las prestaciones sociales.

Gráfico 9. Evolución del diferencial de la CAPV respecto a la UE (UE=100) respecto al gasto en familia en relación con el PIB, el gasto en prestaciones sociales en relación con el PIB y el gasto en familia en relación con el gasto total en prestaciones sociales



Fuente: SEEPROS de EUROSTAT y Cuenta de la Protección Social de EUSTAT.

Los datos ponen de manifiesto que el diferencial en relación con la UE, si consideramos el conjunto del gasto en protección social, es relativamente pequeño (en 2010 el gasto vasco equivale al 83% del europeo) y que además se ha reducido desde el inicio de la crisis debido a la reducción del PIB y el incremento en el gasto social como consecuencia de la crisis (fundamentalmente debido a las prestaciones de garantía de ingresos y por desempleo). En lo que se refiere sin embargo al gasto en la función familia e infancia, si bien el déficit con Europa se ha ido reduciendo en el tiempo, las diferencias son muy elevadas, tanto si se relaciona con el PIB como si se relaciona con el conjunto del gasto en protección social (el gasto que las diferentes administraciones realizan en Euskadi en 2010 en la función familia e infancia en relación con el PIB equivale al 31% del gasto europeo; el porcentaje que estas prestaciones representan en relación con todo el gasto en protección social en Euskadi equivale al 37% de la media europea).

Ello nos lleva a confirmar los datos que ya se ponían de manifiesto en anteriores análisis (SIIS, 2012): el diferencial de la CAPV con Europa en lo que se refiere a las políticas familiares y de apoyo a la infancia se debe no tanto a que en la CAPV se gaste menos en protección social (que también), sino a que el gasto en protección social que se realiza en Euskadi está mucho menos orientado que en los demás países de la UE15 a la protección de las familias con hijos/a cargo. Así pues, la cuestión relevante es que Euskadi no solo gasta menos que la me-

dia de la UE en protección social, sino que en el ámbito de la familia la diferencia con la UE es todavía más acusada que en el caso de las demás políticas sociales: efectivamente, si Euskadi destina a todas las prestaciones de protección social –salvo desempleo y supervivientes– una proporción del PIB menor que el conjunto de la UE, es precisamente en la función de familia, junto a la de vivienda, donde la diferencia es mayor.

3.2. Composición del gasto social destinado a la familia y la infancia en Euskadi y en la OCDE: el peso de las desgravaciones fiscales

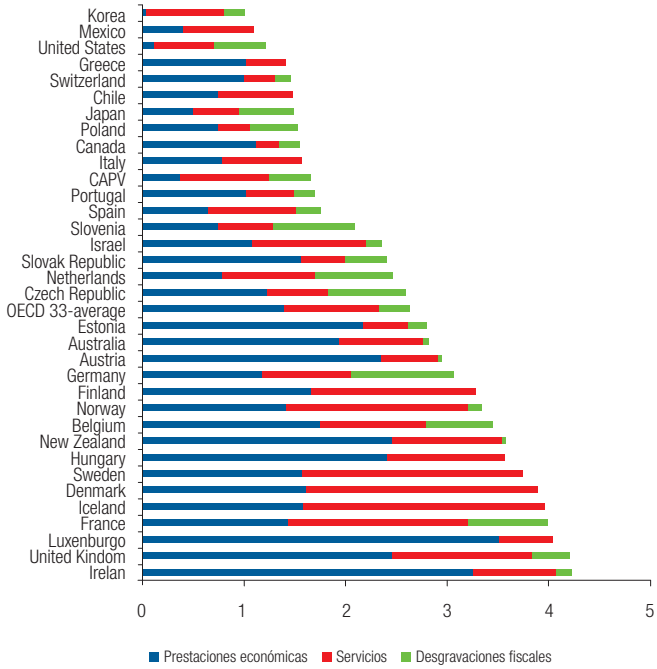
Como se ha señalado antes y como se explica en mayor detalle en trabajos anteriores (SIIS, 2012), los datos que arroja el sistema SEEPROS presentan determinadas limitaciones para analizar el conjunto del gasto social que se realiza en los países de la UE y que se relacionan con el bienestar de las familias con hijos/as. Por ello y siguiendo la misma metodología y fuentes utilizadas en esos trabajos, se ha calculado para la CAPV y para los países de la OCDE para 2009 el gasto público que se realiza en las tres principales partidas de gasto que este organismo contempla en el ámbito de las políticas familiares: las prestaciones económicas; los servicios de atención directa, incluyendo los servicios de atención infantil; y las desgravaciones o deducciones fiscales.

Desde el punto de vista metodológico, los datos correspondientes a los países de la OCDE se han obtenido de la base de dato*s on line q*ue publica este organismo. Para la CAPV, el gasto en prestaciones económicas se ha obtenido de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT (función familia e infancia), mientras que el gasto en servicios se ha obtenido sumando al gasto en esa partida que recoge en la Cuenta de la Protección Social el gasto público en centros de educación infantil que recoge la Cuenta de la Educación también de EUSTAT. Por último, el gasto en deducciones fiscales corresponde al gasto fiscal computado como deducciones por descendientes en el informe integrado de la Hacienda Vasca correspondiente a 2009[20].

El gráfico anexo recoge para todos los países de la OCDE y para la CAPV el nivel de gasto en estas prestaciones en relación con el PIB. Como se puede observar en el gráfico, al igual que el Estado español, la CAPV se encontraría a una distancia considerable del gasto medio de la OCDE (1,67% frente al 2,6% en el conjunto de los países analizados). Frente a ese 1,67% de la CAPV, una docena de países –entre ellos, nueve de los pertenecientes a la UE15– destinan más del 3% de su PIB a estas prestaciones y servicios. Esas diferencias en términos de gasto agregado se reflejan, como más adelante veremos, en el nivel de protección que reciben las familias vascas, especialmente aquellas que no reciben prestaciones de garantía de ingresos.

20 Dada la variedad de fuentes, esta comparación debe considerarse meramente orientativa. En ese sentido, es necesario tener en cuenta que el gasto en servicios de atención directa de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT ya contempla el gasto en guarderías, por lo que, al sumarse el gasto en atención infantil de la Cuenta de la Educación, ese gasto podría estar siendo sobredimensionado. Para evitar ese efecto y no disponiéndose del gasto en guarderías correspondiente a 2009, se ha restado de esa cantidad la cantidad destinada a esa partida en 2008. Por otro lado, el Informe Integrado de la Hacienda Vasca tiene en cuenta el total de las deducciones por descendientes a las que los/as contribuyentes vascos tendrían teóricamente derecho. Sin embargo, en la medida en que esas desgravaciones (por sí mismas o sumadas al resto de deducciones) podrían en algunos casos ser superiores a la cuota líquida correspondiente a esas declaraciones, cabe pensar que no todo ese gasto fiscal se realiza de forma efectiva.

Gráfico 10. Gasto en relación con el PIB en prestaciones económicas, servicios y desgravaciones fiscales orientadas a la infancia en la OCDE y en la CAPV en 2009



Fuente: elaboración propia a partir de OCDE, Cuenta de la Protección Social y Cuenta de la Educación de EUSTAT e Informe Integrado de las Haciendas Vascas (2009).

Junto al escaso volumen de gasto total en relación con el PIB, una de las particularidades del gasto vasco en familia, cuando se tienen también en cuenta los servicios de atención infantil y las desgravaciones fiscales, es el importante peso que estas últimas juegan en el conjunto del gasto. En efecto, apenas media docena de países recurren en mayor proporción, a la hora de configurar su paquete de apoyo a las familias, a las desgravaciones fiscales que la CAPV (Estados Unidos, Eslovenia, Japón, Alemania, Holanda, Polonia y República Checa). El principal inconveniente de un peso excesivo de los gastos fiscales en el conjunto del gasto en las políticas de apoyo a las familias radica en el hecho de que las familias con menos ingresos se benefician en menor medida de estas deducciones y desgravaciones, dado que en ningún caso estas ayudas superan las cantidades retenidas a cuenta por la hacienda pública y que tienen como límite máximo –independientemente de su montante teórico– la cuota líquida o deuda que anualmente se genera con la hacienda pública.

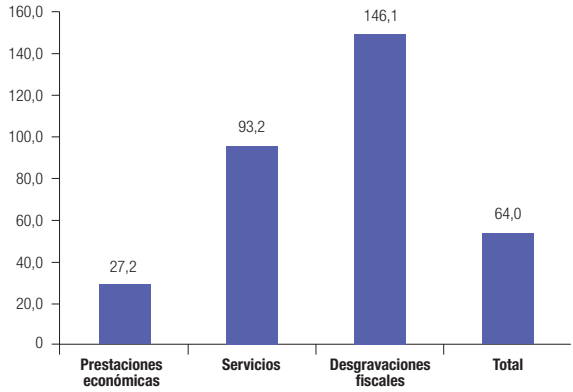
Tabla 1. Distribución del gasto en prestaciones económicas, servicios y desgravaciones fiscales orientadas a la infancia en países de la OCDE y en la CAPV en 2009

	Prestaciones económicas	Servicios	Desgravaciones
Estados Unidos	9,02	48,36	42,62
Eslovenia	36,19	25,24	38,10
Japón	34,46	30,41	35,81
Alemania	37,79	28,99	32,90
Países Bajos	31,45	37,50	31,05
Polonia	49,02	21,57	29,41
República Checa	47,69	23,08	29,23
CAPV	23,01	52,49	24,51
Corea	3,96	76,24	19,80
Francia	36,18	44,22	19,60
Bélgica	51,30	30,14	18,55
República Eslovaca	64,61	18,11	16,87
España	37,83	48,29	13,89
Canadá	72,26	14,84	13,55
Portugal	60,23	27,49	11,70
OECD 33-promedio	54,02	36,02	10,73
Suiza	69,18	21,23	9,59
Reino Unido	58,29	32,70	9,00
Israel	45,99	46,84	6,75
Estonia	78,14	15,77	6,45
Noruega	42,51	53,59	3,89
Irlanda	76,89	19,34	3,54
Australia	68,55	29,68	1,77
Austria	79,32	19,32	1,36
Nueva Zelanda	69,38	30,34	0,56
Luxemburgo	86,88	13,12	0,00
Islandia	39,90	60,10	0,00
Dinamarca	41,79	58,21	0,00
Suecia	42,13	57,87	0,00
Hungría	67,60	32,40	0,00
Finlandia	50,76	49,24	0,00
Italia	49,37	50,63	0,00
Chile	50,34	50,34	0,00
Grecia	71,33	27,97	0,00
México	36,04	63,06	0,00

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE, Cuenta de la Protección Social y Cuenta de la Educación de EUSTAT e Informe Integrado de las Haciendas Vascas (2009).

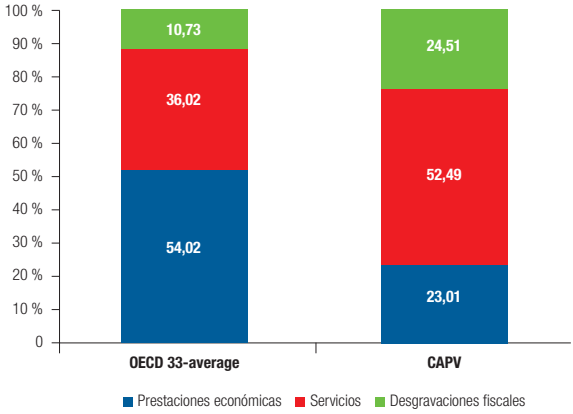
La diferencia entre el modelo vasco y la media de los países de la OCDE se pone de manifiesto en los siguientes gráficos: en relación con el gasto medio de la OCDE en políticas de familia, el gasto vasco representa apenas un 64%; sin embargo, en el caso de las prestaciones económicas, el gasto vasco solo llega al 27% de la media, mientras que en el caso de los servicios de atención directa llega al 93% y en lo que se refiere a las desgravaciones alcanza el 146%. Desde el punto de vista de la distribución del gasto, mientras que en Euskadi las prestaciones económicas apenas representan el 23% del gasto en 2009, en la media del conjunto de los países suponen un 54%. Al contrario, el 52% del gasto vasco se destina a servicios de atención directa, frente al 36% de la media, y el 24% a desgravaciones fiscales, frente al 10% en la OCDE.

Gráfico 11. Proporción del gasto en relación con el PIB en apoyo a las familias en relación con la OCDE. CAPV, 2009 (%)



OCDE = 100. Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eustat, Eurostat y OCDE.

Gráfico 12. Distribución del gasto en políticas de apoyo a las familias. CAPV y OCDE, 2009 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eustat, Eurostat y OCDE.

3.3. Una aproximación al método de los paquetes de prestaciones familiares

3.3.1. Aclaraciones metodológicas

En nuestro entorno más próximo apenas se ha avanzado en el desarrollo de la metodología de los paquetes de ayudas familiares para comparar nuestro modelo de prestaciones familiares con el que existe en Europa, contextualizándolo en un marco político más amplio. Dejando de lado el análisis anterior, basado en datos agregados de gasto, esta metodología se basa en la comparación del montante que recibirían en los diversos países de Europa una serie de familias tipo que comparten determinadas características básicas en relación con la renta y la composición familiar, de acuerdo con la normativa que rige en sus respectivos países tanto las prestaciones familiares, de vivienda y de garantía de ingresos, como los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales[21]. Si bien esta aproximación plantea problemas de importancia (la necesidad de centrar el análisis en una serie limitada de familias tipo y sobre todo la dificultad de tener en cuenta todas las prestaciones disponibles –a nivel local, regional y estatal– para cada una de esas familias), lo cierto es que permite analizar con mayor detalle en qué medida familias con necesidades similares obtienen, teóricamente al menos, de las administraciones públicas un tratamiento diferente en los diversos países de Europa.

Aunque no es objeto de esta ponencia plantear un análisis exhaustivo de la situación de la CAPV en relación con otros países de la UE recurriendo a esta metodología, sí es posible, utilizando la base de datos de prestaciones económicas e impuestos de la OCDE, plantear una primera aproximación a esta cuestión. Para ello, se ha calculado el montante que tres tipos de familias percibirían anualmente en la CAPV en concepto de prestaciones familiares, ayudas a la vivienda y prestaciones de garantía de ingresos, así como el que abonarían en concepto de IRPF y de cotizaciones a la Seguridad Social. Los tres tipos familiares elegidos son:

- La familia de tipo 1 está formada por un padre que percibe el salario medio de su país y una madre que percibe el 67% de ese salario medio. Tienen dos niños/as, el menor de los cuales tiene seis años. Cabe considerar a esta familia como una familia de ingresos medios.

- La familia de tipo 2 está formada por un padre que percibe el 50% del salario medio de ese país y una madre que no percibe salario alguno. Como en el caso anterior, la pareja tiene dos niños/as, el menor de los cuales tiene seis años. Cabe considerar a esta familia como una unidad familiar de bajos ingresos.

- La familia de tipo 3 está constituida por una madre sola, con dos hijos/as a cargo, sin empleo y sin posibilidades de acceso a la prestación o subsidio de desempleo.

Para simplificar el análisis no se han tenido en cuenta otras configuraciones familiares (como las familias numerosas) ni otros grupos de renta (como las familias con rentas elevadas).

21 Bradshaw, J. y Finch, N. A. Comparison of child benefit packages in 22 countries. Serie: Research Report, nº 174, Londres, Department for Work and Pensions, 2002.

En algunos casos la elección se debe a la disponibilidad de datos en la base de datos *on line* de la OCDE[22], si bien la razón fundamental es la opción por recoger las configuraciones familiares que cabe considerar más habituales en nuestro contexto bajo tres supuestos de renta específicos (media, baja y sin ingresos).

En todo caso, antes de presentar los resultados, es necesario señalar algunos elementos básicos en relación con las simulaciones realizadas:

- Los datos correspondientes a los países de la OCDE se refieren a 2012 y se han obtenido de la base de datos *on line* de esa institución.

- Los datos correspondientes a la CAPV se refieren a diversos años y provienen de estimaciones propias, tanto en lo que se refiere al salario medio como al montante de las prestaciones familiares y/o de garantía de ingresos[23] a las que cada familia tiene derecho, la cuota por IRPF[24] o las cotizaciones a la Seguridad Social. Si bien los ingresos o pagos procedentes de los sistemas autonómicos y forales se han estimado expresamente para la CAPV, en lo que se refiere las prestaciones y gastos correspondientes a los sistemas de ámbito estatal (fundamentalmente, la Seguridad Social, tanto en lo que se refiere a las cotizaciones como a las posibles prestaciones por hijo/a a cargo), se han utilizado para la CAPV los mismos datos que para el conjunto del Estado.

- Las ayudas familiares que se tienen en cuenta, dada la composición de estas familias, son las prestaciones periódicas por hijo/a a cargo, y no posibles asignaciones extraordinarias de pago único ligadas a excedencias laborales, partos múltiples, etc.

- Los datos para los países de la OCDE que se analizan corresponden al conjunto de cada Estado y es posible que exista, sobre todo en el caso de los países con sistemas locales o regionales de prestaciones sociales y familiares, una cierta infraestimación de las diferentes ayudas a las que puede acceder una familia. En el caso español, la cuantía y las condiciones de acceso a las rentas mínimas de inserción corresponden a las de la Comunidad de Madrid.

- En los tres casos se considera que no hay derecho a prestaciones por desempleo (bien por estar ambos cónyuges trabajando, bien por no haberse generado derecho al mismo, bien por haberse agotado), por lo que estas prestaciones no se tienen en cuenta, pero sí las prestaciones sociales o de garantía de ingresos, también las compatibles con la participación laboral, así como las cotizaciones a la Seguridad Social y el impuesto sobre la renta. La consideración de estos dos elementos permite analizar tanto las prestaciones económicas que las familias perciben de las administraciones como la presión fiscal a la que están sometidas esas familias.

22 Para el segundo perceptor de ingresos, la base de datos ofrece un número muy limitado de opciones retributivas.
23 Para el cálculo de la prestación por RGI se ha utilizado la normativa correspondiente a 2012 y se ha considerado que, en caso de generar derecho a la RGI, se genera igualmente derecho a la PCV en su cuantía máxima (320 euros mensuales para una unidad familiar con dos hijos/as).
24 Para el cálculo se ha utilizado el sistema de simulación del Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Gipuzkoa correspondiente al ejercicio 2013. En el caso de las familias de tipo 1 y 2, se ha optado por la realización de dos declaraciones individuales en lugar de una conjunta.

- No se tienen en cuenta las prestaciones en especie que reciben esas familias –servicios educativos, sociales, sanitarios, culturales y de ocio, infraestructuras, etc.– que reciben esas familias y que son financiadas, lógicamente, mediante los impuestos señalados[25]. Tampoco se tiene en cuenta el resto de las tasas e impuestos, como el IVA, que las familias abonan además del IRPF.

- Los cálculos se realizan sobre la base de que las familias reciben en la práctica el montante total de las prestaciones a las que tienen derecho. En la realidad, sin embargo, no es infrecuente que algunas familias no accedan a las prestaciones a las que potencialmente tendrían acceso, especialmente si son de baja cuantía, poco conocidas, de tramitación compleja y/o se consideran estigmatizantes.

3.3.2. Resultados

El primer dato reseñable es que la CAPV se encuentra, junto al Estado español, entre los países que abonan una menor cantidad en concepto de ayudas familiares a las familias de cualquier nivel de renta o composición:

- En el caso de las familias del tipo 3, sin ingresos, la ayuda familiar apenas equivale al 2% del salario medio, frente al 14% que por término medio (no ponderado) corresponde a las familias de estas características en el conjunto de los ámbitos territoriales analizados.

- Las familias de tipo 2, de salarios bajos, pueden percibir una prestación familiar en el Estado (equivalente a 582 euros anuales o el 2,2% del salario medio español), pero no en la CAPV. La razón estriba en que, pese a tratarse de una prestación estatal[26], se puede acceder a ella con ingresos equivalentes al 50% del salario medio español, pero no al 50% del salario medio para la CAPV que se ha utilizado como referencia y que es sensiblemente más elevado.

- En el caso de las familias de renta media (tipo 1), ni las familias españolas ni las vascas perciben prestación familiar alguna, frente a quince países en los que estas familias reciben algún tipo de ayuda familiar, generalmente de carácter universal. En estos países la prestación media equivale al 7,5% del salario medio.

25 Diversos estudios han puesto de manifiesto el carácter redistributivo del gasto en servicios públicos de atención directa, especialmente en lo que se refiere a la educación obligatoria y la sanidad. Las prestaciones en efectivo, en cualquier caso, resultan en general más redistributivas (Verbist y Matsaganis, 2014).
26 Prestación por hijo/a cargo de la Seguridad Social.

Tabla 2. Montante anual de las ayudas familiares por países en relación con al salario medio para diversos tipos de unidades familiares

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Irlanda	10,3	10,3	49,9
Australia	0,0	19,1	42,3
Malta	3,4	8,7	39,5
Lituania	0,0	5,0	23,6
Canadá	5,7	21,7	22,3
Reino Unido	5,0	22,0	22,0
Dinamarca	6,9	6,9	18,3
Finlandia	6,3	6,3	17,6
Suecia	7,0	7,0	14,8
Noruega	4,6	4,6	13,3
Estados Unidos	0,0	0,0	12,3
Islandia	2,5	7,8	12,2
Bélgica	7,2	7,2	11,9
Austria	10,7	10,7	10,7
Alemania	10,0	17,8	10,2
Bulgaria	9,4	9,4	9,4
Rumanía	4,0	6,4	8,8
Grecia	33,4	10,0	7,4
Países Bajos	3,6	6,7	6,7
Portugal	0,0	5,2	6,2
Francia	4,2	4,2	4,2
Latvia	3,0	3,0	3,0
España	0,0	2,2	2,2
CAPV	0,0	0,0	2,0
Suiza	5,5	5,5	0,0
Italia	2,9	10,6	0,0
MEDIA*	7,5	9,0	15,4

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de Políticas de Prestaciones e Impuestos de la OCDE y EUSTAT. La media no tiene en cuenta los países que no abonan prestaciones.

Las ayudas que reciben las familias –en Europa y en la CAPV– no se limitan en cualquier caso a las prestaciones familiares. La siguiente tabla recoge, para cada composición familiar, la relación entre el montante total de las ayudas percibidas (sumando las ayudas familiares, de vivienda y de ingresos mínimos) y el salario medio de ese país.

Tabla 3. Prestaciones sociales, familiares y/o de vivienda en los países de la OCDE y en la CAPV para diversas composiciones familiares % respecto al salario medio

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Lituania	0,0	24,0	65,5
Irlanda	10,3	38,9	64,8
Reino Unido	5,0	32,0	52,6
CAPV	0,0	18,8	52,0
Islandia	2,5	14,9	51,4
Finlandia	13,3	26,0	50,7
Austria	10,7	18,7	49,3
Australia	0,0	27,4	47,3
Canadá	5,7	22,8	47,3
Noruega	4,6	13,9	46,9
Países Bajos	8,1	14,3	45,0
Suiza	5,5	5,5	44,9
Malta	3,4	13,5	44,7
Suecia	17,2	15,7	43,6
Alemania	10,0	24,1	42,6
Latvia	3,0	5,4	41,3
Bélgica	7,2	7,2	39,2
Francia	4,2	19,5	38,4
Dinamarca	6,9	55,8	28,4
Bulgaria	9,4	9,4	27,7
Portugal	0,0	5,2	27,5
España	0,0	2,2	26,9
Estados Unidos	0,0	17,2	25,5
Rumanía	4,0	6,4	14,9
Grecia	33,4	10,0	7,4
Italia	2,9	10,6	0,0
MEDIA	6,4	17,6	39,4

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de Políticas de Prestaciones e Impuestos de la OCDE y EUSTAT.

Como se observa en la tabla, las familias de ingresos medios vascas son las únicas –junto a las de España, Lituania, Australia, Portugal y Estados Unidos– que no perciben prestación alguna. Por término medio, los países analizados –sumando las prestaciones familiares, de vivienda, y de garantía de ingresos– ofrecen a estas familias una suma que equivale al 6,4% del salario medio de cada país.

La situación cambia para la CAPV si tenemos en cuenta a la familia con ingresos salariales bajos. En ese caso, la situación del Estado español sigue siendo muy deficitaria en la medida en que esta familia solo tendría acceso a la prestación por hijo/a a cargo de la Seguridad Social, que equivaldría, como antes se ha señalado, al 2,2% del salario medio (se trata de la cuantía relativa más baja de todas las analizadas). Sin embargo, la situación de la CAPV puede considerarse intermedia, puesto que la suma de las ayudas recibidas por una familia de estas características equivaldría al 18,8% del salario medio que se está utilizando como indicador. Se trata de una cantidad algo superior a la media (no ponderada) de los países analizados. Se sitúa por debajo de países como Irlanda, Reino Unido o Alemania, pero en la línea de países como Francia y por encima de, por ejemplo, Bélgica o Italia. Es importante destacar, sin embargo, que la mejor situación de estas familias en la CAPV no se debe a las políticas familiares –a las que esta composición familiar no tendría derecho, como antes se ha señalado–, sino al sistema de garantía de ingresos y más concretamente a la percepción de estímulos al empleo y de la Prestación Complementaria de Vivienda, que solo se recibe en caso de vivir en régimen de alquiler.

La situación es, en términos comparativos, aún más favorable para las familias monoparentales sin ingresos salariales, ya que perciben una cantidad cercana al 54% del salario medio de la CAPV, solo por debajo de Lituania, Reino Unido e Irlanda. También en este caso la diferencia se debe fundamentalmente a la RGI y a la PCV. En ese sentido, es de destacar que en el caso del Estado español (para el que se usa como referencia, como se ha señalado anteriormente, la renta mínima de inserción madrileña), la cobertura total para estas familias apenas equivale al 26% del ingreso medio, una de las proporciones más bajas de todos los países analizados.

El modelo vasco de atención a las familias de rentas bajas con hijos/as es por tanto diferente del que existe en la mayor parte de los países analizados. En la siguiente tabla se observa que, incluso en el caso de las familias con ingresos bajos, las ayudas a la familia constituyen la prestación más importante en la mayor parte de los países (en muchos casos se trata, de hecho, de la única ayuda a la que se tiene derecho con esa composición y nivel de renta). En el caso vasco, por el contrario, las ayudas provienen del sistema de rentas mínimas, bien mediante la PCV, bien mediante la RGI, modalidad de complemento de ingresos salariales[27]. Algo parecido ocurre en el caso de las familias sin ingresos, aunque lógicamente en este caso las prestaciones de asistencia social o garantía de ingresos tienen un peso mayor. Con todo, en siete de los países analizados la mayor parte del paquete de prestaciones que reciben las familias sin ingresos proviene de las ayudas familiares y no del sistema de garantía de ingresos.

27 Es de destacar en ese sentido que siete de los países analizados, incluyendo la CAPV, ofrecen a las familias de bajos salarios algún tipo de complemento asistencial vinculado a la ocupación laboral.

Tabla 4. Distribución de las prestaciones sociales, familiares y/o de vivienda en los países de la OCDE y en la CAPV para para diversas composiciones familiares

	Tipo 1				Tipo 2				Tipo 3			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Australia	–	–	–	–	11,9	18,3	69,8	0,0	0,0	10,6	89,4	0,0
Austria	0	0	100	0	1,3	41,3	57,4	0,0	60,2	18,1	21,7	0,0
Bélgica	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	69,8	0,0	30,2	0,0
Canadá	0	0	100	0	0,0	0,0	95,1	4,9	53,0	0,0	47,0	0,0
Dinamarca	0	0	100	0	81,8	5,8	12,3	0,0	0,0	35,5	64,5	0,0
Finlandia	0	0	47,6	52,4	20,8	39,3	24,3	15,6	33,6	31,6	34,8	0,0
Francia	0	0	100	0	44,5	33,9	21,6	0,0	52,5	36,5	11,0	0,0
Alemania	0	0	100	0	0,0	26,3	73,7	0,0	47,6	28,5	23,9	0,0
Grecia	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Islandia	0	0	100	0	0,0	47,9	52,1	0,0	60,0	16,2	23,8	0,0
Irlanda	0	0	100	0	0,0	0,0	26,5	73,5	0,0	23,0	77,0	0,0
Italia	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	–	–	–	–
Países Bajos	0	0	44,3	55,7	0,0	52,9	47,1	0,0	68,2	16,9	15,0	0,0
Noruega	0	0	100	0	39,3	27,5	33,2	0,0	36,8	34,8	28,4	0,0
Portugal	–	–	–	–	0,0	0,0	100,0	0,0	77,5	0,0	22,5	0,0
CAPV	–	–	–	–	0,0	71,4	0,0	28,6	70,1	25,9	3,9	0,0
España	–	–	–	–	0,0	0,0	100,0	0,0	91,7	0,0	8,3	0,0
Suecia	0	0	40,5	59,5	0,0	33,4	44,2	22,3	28,5	37,5	34,0	0,0
Suiza	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	55,4	44,6	0,0	0,0
Reino Unido	0	0	100	0	0,0	29,9	68,8	1,3	20,1	38,0	41,9	0,0
Estados Unidos	–	–	–	–	37,4	0,0	0,0	62,6	51,7	0,0	48,3	0,0
Bulgaria	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	66,2	0,0	33,8	0,0
Latvia	0	0	100	0	0,0	43,9	56,1	0,0	52,4	40,3	7,3	0,0
Lituania	–	–	–	–	79,3	0,0	20,7	0,0	63,9	0,0	36,1	0,0
Malta	0	0	100	0	0,0	36,1	63,9	0,0	0,0	11,6	88,4	0,0
Rumanía	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	41,2	0,0	58,8	0,0

Fuente: elaboración propia. 1: asistencia social o garantía de ingresos; 2: ayudas de vivienda; 3: ayudas a la familia; 4: prestaciones económicas asociadas a la participación en el mercado laboral (*in Works benefits*).

Una de las ventajas de la metodología de los paquetes familiares es que permite comparar no solo el montante de las ayudas recibidas por las diferentes familias, en términos absolutos o en relación al salario, sino que también permite estimar lo que esas familias abonan en concepto de IRPF y de cotizaciones a la Seguridad Social. Para terminar este análisis, la tabla siguiente recoge, para las dos familias con ingresos propios, el nivel de tributación al que están sometidas (montante de pagos por IRPF y cotizaciones a la Seguridad Social en relación con el salario bruto inicial) y la variación de sus ingresos iniciales una vez percibidas las ayudas a las que tienen derecho y abonados los impuestos sobre la renta y las cotizaciones correspondientes. Solo se recoge la tributación de las familias de tipo 1 y 2, que incluye tanto el IRPF como las cotizaciones a la Seguridad Social.

Tabla 5. Nivel de tributación y variación de los ingresos después de transferencias e impuestos en los países de la UE y en la CAPV para diversas composiciones familiares

	Presión fiscal		Variación de ingresos	
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2
Irlanda	15,36	2,8	90,8	175,1
Dinamarca	38,06	61,0	66,1	150,6
Canadá	20,54	-3,2	82,9	148,8
Australia	20,49	8,1	79,5	146,6
Reino Unido	23,30	17,5	79,7	146,5
Estados Unidos	17,27	-0,6	82,7	135,1
Lituania	20,30	13,7	79,7	134,3
CAPV	17,52	6,5	82,5	131,2
Alemania	37,05	21,1	68,9	127,2
Finlandia	30,83	26,0	77,1	125,9
Islandia	30,15	5,0	71,3	124,9
Malta	15,33	7,3	86,7	119,8
Austria	31,24	18,3	75,2	119,0
Francia	25,18	21,7	77,4	117,4
Italia	26,77	9,5	75,0	111,7
Noruega	27,76	17,1	75,0	110,7
Países Bajos	33,76	21,5	71,1	107,2
Suecia	29,91	27,0	80,4	104,5
Bélgica	38,75	10,1	65,5	104,3
Latvia	26,71	11,0	75,1	99,8
Portugal	18,93	11,0	81,1	99,3
Grecia	31,68	21,7	88,3	98,3
España	18,85	6,4	81,1	98,1
Bulgaria	21,61	21,6	84,0	97,1
Rumanía	27,66	21,6	74,7	91,2
Suiza	28,47	27,3	74,8	83,6
MEDIA	25,90	15,9	77,9	119,4

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Datos de Políticas de Prestaciones e Impuestos de la OCDE, y EUSTAT. 1: presión fiscal; 2: variación de los ingresos brutos tras impuestos y prestaciones.

Los datos de la tabla confirman la escasa presión fiscal vasca: la familia de tipo 1 abonaría en concepto de IRPF y de cotizaciones a la Seguridad Social el 17% de sus ingresos originales, frente a una media no ponderada del 25,9% en el conjunto de los países analizados[28]; solo Irlanda, Estados Unidos y Malta tienen una presión más baja para este tipo de familias. En el caso de las familias de renta baja, la situación es similar y la diferencia respecto a la tributación media es incluso mayor.

Tras el pago de los impuestos correspondientes y la percepción de las prestaciones económicas a las que tienen derecho, las familias vascas con rentas medias mantienen el 82% de sus ingresos originales, cinco puntos por encima de la media. Por el contrario, Euskadi es uno de los países en los que la renta inicial de las familias con rentas bajas más se incrementa tras la percepción de ayudas y el pago de impuestos (hasta el 131% de la renta original). Letonia, Portugal, Grecia, España, Bulgaria, Rumania y Suiza son, por el contrario, los únicos países en los que la situación de las familias de renta baja empeora tras percibir las ayudas y pagar los impuestos correspondientes.

En resumen, el sistema de prestaciones sociales e impuestos existente en la CAPV –determinado tanto por la Administración central como por la autonómica y la foral– ofrece a las familias de rentas medias un nivel de protección mucho más bajo que en los demás países de Europa, debido fundamentalmente a la ausencia de un modelo universal de ayudas familiares, si bien esta escasa protección se ve compensada por –o es producto de– una presión fiscal también sensiblemente más baja[29], debido en parte a la existencia de un sistema de deducciones fiscales por descendientes que fundamentalmente beneficia a las rentas medias y altas[30]. Las familias con ingresos salariales bajos reciben una protección homologable a la que se recibe en otros países de la UE, si bien ese nivel de protección está muy condicionado a la percepción de la RGI en su modalidad de complemento salarial y de la PCV, lo que en la práctica no siempre sucede. En caso de no acceder a estas dos ayudas, el nivel de protección al que estas familias tendrían derecho sería muy bajo (así como su presión fiscal, como en el caso anterior). Finalmente, las familias sin ingresos, si bien no se benefician de las deducciones fiscales, reciben un nivel de protección superior incluso al que se recibe en otros países de la UE, debido a la suma de las cuantías de la RGI y la PCV.

El papel que el sistema de rentas mínimas establecido en Euskadi juega en lo que se refiere a la protección de las familias más desfavorecidas –así como sus limitaciones– ha sido puesto de manifiesto en anteriores trabajos (SIIS, 2013a). En ese sentido, los datos disponibles demuestran el importantísimo efecto que ese sistema tiene en la prevención y la reducción de la pobreza infantil, así como su clara orientación familiar. Desde ese punto de vista, cabe insistir en que el

28 El modelo no tiene en cuenta las posibles deducciones a las que las familias tendrían derecho por inversión o alquiler en vivienda. En caso de haberlo hecho, la presión fiscal efectiva hubiera sido aún menor.

29 Como se ha señalado en anteriores trabajos, a la hora de contextualizar las diferencias entre Euskadi y el conjunto de los países de la UE es necesario tener en cuenta que las políticas familiares europeas tienen una notable dimensión universalista, asociada a unos ingresos públicos muy elevados, que hace difícil comparar esas políticas con lo que se hace en España y en Euskadi, con un gasto mucho más selectivo asociado a ingresos públicos muy inferiores. Es lógico por tanto que retorne en nuestro contexto a la ciudadanía mediante servicios y prestaciones una parte más reducida del PIB (SIIS, 2012).

30 En la simulación realizada, las familias con bajos ingresos, en el caso de la declaración conjunta, apenas se benefician del 50% del montante de la deducción a la que teóricamente tienen derecho. Si su renta fuera un 50% mayor, se hubieran beneficiado de la deducción en su integridad.

sistema vasco de garantía de ingresos –articulado en torno a la renta de garantía de ingresos (RGI), la prestación complementaria de vivienda (PCV) y las ayudas de emergencia social (AES)– está jugando un papel esencial en la contención de las situaciones de pobreza infantil en Euskadi[31].

El papel que la RGI juega como política de apoyo a las familias con hijos/as más desfavorecidas plantea en cualquier caso inconvenientes que es preciso destacar:

- Se trata por una parte, como hemos visto, de un sistema relativamente atípico en Europa, donde incluso en el caso de las familias con rentas bajas (al menos en el caso en el que existe una cierta vinculación con el mercado laboral) las ayudas familiares constituyen el componente principal del paquete de ayudas. Cabe pensar que las ayudas familiares –incluso en el caso de que estén determinadas por el nivel de renta– tienen un carácter más normalizado e inclusivo, y presentan menos problemas de *take up* o no acceso por parte de las personas potencialmente demandantes. Efectivamente, los datos de la EPDS ponen de manifiesto que en torno a un 25% de las familias potencialmente demandantes de la RGI (en situación de pobreza real) no acceden a esta prestación[32].

- La capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema RGI es menor de lo deseable[33]. En ese sentido, la capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de rentas mínimas es mayor para las familias sin hijos/as que para las familias con hijos/as, lo que puede deberse al propio diseño de las cuantías de la RGI y al sistema establecido para la consideración del tamaño familiar. Desde este punto de vista, si las cuantías de la RGI vasca se comparan con las de otros países de la UE, se comprueba que en ellos la composición familiar se tiende a tomar en cuenta en mayor medida que en Euskadi. Si en el caso de las unidades unipersonales las cuantías de la RGI vasca son completamente homologables a las ayudas de la UE (tanto en lo que se refiere a la cuantía como a la tasas de remplazo de la renta mediana que garantizan), se observa que cuanto mayor es la composición familiar, más lejos queda la cuantía de la RGI vasca de la cuantía media establecida en los países analizados. En efecto, mientras que en el caso de las unidades unipersonales la cuantía vasca es superior a la media, en el caso de las familias biparentales con menores resulta sensiblemente inferior a esa media.

31 En 2012 cerca de 25.000 niños/as menores de 16 años –en torno a un 8% del total de la población de esa edad– se beneficiaban de esas prestaciones y algo más del 25% de las unidades familiares perceptoras (incluidas las formadas únicamente por pensionistas que perciben la RGI en su modalidad de complemento de pensiones) tenían hijos/as a cargo. En octubre de 2012 se destinaron a familias con hijos/as algo más de 11 millones de euros, que representan casi el 38% del gasto total en RGI. Si a esa cantidad se añaden los 2,1 millones mensuales destinados al pago de la PCV, tendríamos un gasto anual estimado de 160 millones de euros dirigido a las familias con hijos e hijas. Como consecuencia de ese esfuerzo económico, el sistema conformado por la RGI, las AES y la PCV reduce en un 30% las tasas de pobreza infantil en Euskadi. De acuerdo con los datos de la EPDS correspondientes a 2012, el 11% de la población vasca residente en familias con menores de 18 años a cargo estaría en una situación de pobreza real en caso de no existir estas ayudas. Cuando se tienen en cuenta estas ayudas, el porcentaje desciende al 7,6%. Además, la intensidad de la pobreza –es decir, la distancia entre el umbral de pobreza y los ingresos que obtienen las familias que están por debajo de ese umbral– se reduce en un 69%, lo cual representa una mejora decisiva de las condiciones de vida de esas familias.

32 De acuerdo con los datos de la EPDS, la población en familias con hijos/as en situación de pobreza real se divide en Euskadi en tres grandes grupos. El grupo más pequeño –que representa el 30% de los casos– está formado por familias originalmente en situación de pobreza real que salen de esa situación gracias, precisamente, a las ayudas recibidas. El 43% de ese grupo percibe también ayudas del sistema vasco de garantía de ingresos, pero en cuantía insuficiente para superar el umbral de pobreza real (si bien lógicamente su situación se ve claramente mejorada debido al uso de estas prestaciones). Finalmente, el 26% de las familias en situación de pobreza real no acceden a estas ayudas pese a su situación. Por lo tanto, las ayudas solo llegarían al 73% de la población potencialmente demandante y solo en el 30% de los casos resultarían plenamente eficaces (SIIS, 2013a).

33 Conviene recordar que los cálculos anteriores se han realizado en relación con el salario medio de cada país y no con los umbrales de pobreza.

3.4. Conclusiones

Las conclusiones de este análisis son, por fuerza, similares a las que se hacía en trabajos anteriores (SIIS, 2012): si el sistema vasco se caracteriza por un gasto reducido en el conjunto de la protección social, el déficit es todavía más acusado en el ámbito de las políticas de apoyo a las familias, que constituyen –en consonancia con el carácter mediterráneo del Estado de bienestar imperante en nuestro país– un ámbito particularmente poco desarrollado. Una segunda característica, desde el punto de vista del gasto, de las políticas de apoyo a las familias en la CAPV es el peso que en ellas tienen los gastos fiscales, que sin duda benefician especialmente a las familias de rentas medias y altas, en detrimento de las familias con rentas más bajas, cuya deuda con Hacienda es en ocasiones inferior a las deducciones a las que teóricamente tendrían derecho. Ello hace que estas familias no se beneficien, o lo hagan solo parcialmente, de unas deducciones por descendientes de las que las rentas medias y altas se benefician íntegramente.

En todo caso, el método de los paquetes familiares –utilizado para este trabajo de forma orientativa y preliminar– pone de manifiesto que si bien la situación de las familias vascas de rentas medias es, en relación con las familias europeas con la misma composición y el mismo nivel de renta, muy deficitaria –en la medida en que tienen acceso a un nivel de ayudas mucho menor–, las familias con acceso a la RGI –incluso cuando ocupan un empleo– reciben un nivel de protección mucho mayor, homologable al que se recibe en otros países de Europa. Este mejor tratamiento se deriva en cualquier caso del acceso al sistema de rentas mínimas y no de la percepción de prestaciones familiares, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de Europa.

Por su parte, la comparativamente peor situación de las familias de ingresos medios se corresponde –o más bien se deriva– de unos niveles de tributación que son también para esas familias mucho más reducidos que los de las familias con el mismo nivel de renta de la mayor parte de los países de Europa.

4. Nuevos paradigmas y orientaciones para las políticas familiares en Europa

4.1. El paradigma de la inversión social

Como se ha señalado en otros trabajos (SIIS, 2012), desde mediados de los años noventa y, con más claridad, a partir de los primeros años del siglo XXI se ha ido desarrollando sobre todo en Europa un enfoque que para muchos implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social y que, como se señala más adelante, trae aparejado un cambio fundamental en el papel de las políticas de apoyo a las familias con hijos/as, otorgándoles una nueva o mayor centralidad en el conjunto de las políticas de protección social. Este nuevo paradigma supone –entre otros elementos– una nueva forma de concebir la intervención pública en relación con la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo

desarrollo cognitivo y emocional de los niños y las niñas se considera como un factor esencial de cara a la cohesión social, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Desde ese punto de vista, la inversión en la infancia, el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias, la provisión de cuidados infantiles de calidad y, por extensión, la lucha contra la pobreza infantil se configuran como ejes básicos del llamado modelo de inversión social.

La principal característica de este enfoque es, tal y como han señalado Morel, Palier y Palme (2012), el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). De acuerdo con estos autores, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (cuidados infantiles y educación precoz, formación a lo largo de toda la vida) y el aprovechamiento eficiente de ese capital (mediante políticas que favorecen la combinación de flexibilidad y seguridad), como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él[34]. En cualquier caso, un elemento distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento.

Como ha señalado Gøsta Esping-Andersen (2002), el concepto de política social productiva que subyace al enfoque del Estado social inversor aspiraba a reconciliar los objetivos de equidad y eficiencia, a menudo considerados como opuestos o antagónicos. Según este autor, sin embargo, la equidad no es únicamente compatible con la eficiencia, sino realmente un requisito para su optimización: *"Una capacidad adquisitiva distribuida de forma más igualitaria es una precondición para el rendimiento macroeconómico; las políticas de apoyo a las familias son una inversión en el capital humano del futuro; la igualación de los recursos, como la salud o la educación, es la base de una productividad laboral óptima"*. Efectivamente, la perspectiva de la política social productiva parece capaz de resolver la tensión entre la seguridad individual y la solidaridad social, por un lado, y el interés colectivo de la eficiencia económica y la participación productiva individual, por otro, reconciliando de esa forma la lógica de los derechos y la lógica de las responsabilidades.

Si hay un ámbito de las políticas sociales en el que el cambio de enfoque que supone Estado social inversor incide de forma clara y determinante es el de las políticas de apoyo a las familias, en la medida en que ganan una centralidad de la que hasta el momento han carecido en la mayor parte de los países. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del Estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia (Esping-Andersen, 2002). La base de esa estrategia radica en la idea, ya apuntada previamente, de que los mecanismos que inciden en la desigualdad y la exclusión operan fundamentalmente durante la primera infancia y se concentran sobre todo en el seno de la familia. Para los defensores de este enfoque cualquier

34 Desde ese punto de vista, puede pensarse que este enfoque se relaciona de forma directa con el paradigma de la inclusión activa desarrollado, con enfoques y acentos distintos, en la mayor parte de los países de la UE en el ámbito de las prestaciones de garantía de ingresos (SIIS, 2011).

política eficaz de redistribución, igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión debe centrarse prioritariamente en esa época y en ese ámbito.

Efectivamente, como ha señalado Morgan (2012), las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral son uno de los ejes centrales del enfoque del Estado social inversor. Los programas de calidad orientados a la educación precoz y a los cuidados infantiles invierten tanto en el desarrollo cognitivo de los niños/as como en las capacidades laborales de sus madres, permitiéndoles acceder al mercado remunerado. El empleo de las madres incrementa los ingresos familiares, reduciendo la pobreza infantil y sus efectos a largo plazo. Las bajas parentales y la flexibilización del tiempo de trabajo promueven la inserción laboral de las madres, al tiempo que permiten que los niños/as se beneficien de periodos de cuidado parental. Finalmente, los servicios de cuidado y educación infantil constituyen un nicho de empleo para las mujeres.

En el ámbito de las políticas familiares y de infancia, el Estado social inversor tiene entre sus principales preocupaciones permitir la conciliación de la vida familiar y la vida laboral, facilitando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y adaptando las políticas sociales a la progresiva desaparición del modelo en el que solo el hombre trabajaba y solo la mujer cuidaba (*male breadwiner model*). Al mismo tiempo, busca favorecer la igualdad de oportunidades en la infancia, rompiendo el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza al que antes se ha hecho referencia, de forma que todos/as los niños/as puedan desarrollar el capital humano imprescindible en la economía del conocimiento. Esto solo puede lograrse mediante medidas de apoyo a las familias y mediante el desarrollo de sistemas de educación y cuidado infantil de alta calidad y de amplia cobertura.

La apuesta por el Estado social inversor no es en, cualquier caso, únicamente una propuesta académica. Al contrario, está siendo crecientemente adoptada como una de las bases filosóficas y conceptuales de las políticas sociales que impulsa la UE, que está articulando todas sus iniciativas políticas y de financiación en función de este enfoque[35].

4.2. La importancia de la intervención precoz: los años fundamentales

A la hora de analizar el paradigma de la inversión social ya se ha hecho alguna referencia al papel que sus promotores conceden a la atención infantil de calidad y a la intervención precoz en la infancia, a partir de la idea de que en nuestros días las principales desigualdades se relacionan con la acumulación del capital humano y de que, en una gran medida, tales desigualdades aparecen –y se fijan– en los primeros años de vida. En ese sentido, son cada vez más numerosos y concluyentes los estudios que ligan los primeros años de vida y la

35 En 2013 la Comisión Europea presentó un paquete de inversión social para el crecimiento y la cohesión que contribuirá a que la UE alcance sus objetivos de crecimiento integrador en 2020. En él se establece un marco de actuación y se proponen medidas concretas a adoptar por la UE y los países miembros, acompañadas de orientaciones en cuanto a la utilización de los fondos de la UE para apoyar las reformas. El paquete de medidas aborda problemas como la superación del círculo vicioso de las desigualdades de la infancia, el envejecimiento demográfico, la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, la situación de las personas sin hogar, los servicios sociales de interés general, los cuidados de larga duración y la salud. Para la Comisión Europea, "la inversión social es uno de los cometidos de las políticas sociales, junto con la protección social y estabilización de la economía".

intervención precoz con el potencial de desarrollo a lo largo de toda la vida, bajo un paradigma común que cabe englobar en el concepto genérico de los "años fundamentales" (*foundation years*), en el sentido de que se trata de la fase en la que se colocan los fundamentos de toda la trayectoria vital posterior.

Este énfasis en los años fundamentales se basa tanto en los avances de la sociología y de la pedagogía como, sobre todo, en los resultados que arrojan los estudios neurológicos. De acuerdo con Adamson (2008), los avances en la investigación neurocientífica están poniendo de manifiesto que *"las interacciones tempranas del niño con otras personas, máxime con la familia y los cuidadores, establecen las pautas de las conexiones neuronales y los equilibrios químicos que influyen profundamente en lo que nos convertiremos, en lo que seremos capaces de hacer y en cómo reaccionaremos ante el mundo que nos rodea. Por lo que respecta al potencial de la herencia genética, la experiencia temprana es la que conforma la arquitectura del cerebro humano, sentando las bases para el desarrollo futuro"*. Adamson cita un informe del Consejo Científico Nacional de Estados Unidos según el cual *"todos los aspectos del capital humano adulto, desde las aptitudes de la fuerza de trabajo hasta una conducta lícita y cooperativa, se basan en las capacidades que se desarrollan durante la infancia, empezando por el nacimiento"*. En otras palabras, añade, *"la neurociencia empieza a confirmar y explicar el engranaje de lo que la ciencia social y la experiencia común vienen manteniendo desde hace tiempo: que unas relaciones afectuosas, estables, seguras, estimulantes y gratificantes con la familia y los cuidadores durante los primeros meses y años de vida son esenciales para casi todos los aspectos del desarrollo de un niño"*.

Heckman (2006) ha resumido con claridad la importancia que la intervención precoz tiene en las perspectivas vitales de los niños:

> *"En décadas de investigaciones independientes en los ámbitos de la economía, la neurociencia y el desarrollo psicológico han surgido cuatro conceptos básicos que resultan importantes para diseñar políticas sociales sólidas dirigidas a la primera infancia. En primer lugar, la arquitectura del cerebro y el proceso de formación de aptitudes se ven influidos por la interacción entre la genética y la experiencia individual. En segundo lugar, el dominio de aptitudes esenciales para el éxito económico y el desarrollo de sus vías neuronales subyacentes siguen unas normas jerárquicas. Los logros posteriores se sustentan en bases que se establecen con anterioridad. En tercer lugar, las competencias cognitivas, lingüísticas, sociales y emocionales son interdependientes; todas se ven poderosamente influidas por las experiencias del niño en desarrollo y todas contribuyen al éxito en la sociedad en su conjunto. En cuarto lugar, aunque la adaptación continúa a lo largo de la vida, las capacidades humanas se forman en una secuencia previsible de períodos sensibles, durante los cuales el desarrollo de circuitos neuronales específicos y las conductas que median son fundamentalmente plásticas y, por tanto, receptivas al máximo a las influencias del entorno".*

Este autor es también uno de los investigadores que con más rigor han puesto de manifiesto la relación de coste y efectividad que se deriva de una intervención precoz de calidad. A su

juicio, la neurociencia y la psicología experimental han demostrado que los primeros años de edad son críticos para el aprendizaje, tanto desde el punto de vista cognitivo como no cognitivo. El aprendizaje, señala, es un proceso dinámico en el que los aprendizajes precoces refuerzan los aprendizajes posteriores. Las implicaciones del aprendizaje precoz para el desarrollo del capital humano son claras, señala Heckman: el momento óptimo para una intervención productiva, el momento óptimo para invertir es cuando los niños/as son muy pequeños. Así, los datos de este autor ponen de manifiesto que las intervenciones resultan tanto más rentables o coste-efectivas cuanto antes se desarrollen.

En diciembre de 2010 el Gobierno británico publicó un influyente informe relativo a la relación entre estos *años fundamentales* y la pobreza infantil. Bajo el título *Los años fundamentales: prevenir que los niños pobres se conviertan en adultos pobres* (Field, 2010), señala que existen evidencias de que las oportunidades vitales se definen muy fundamentalmente en función del desarrollo de los niños y niñas durante sus cinco primeros años de vida. Desde su óptica, el contexto familiar, la educación y las habilidades parentales y las oportunidades de aprendizaje y desarrollo en estos años cruciales influyen, en conjunto, más que el dinero a la hora de definir las oportunidades en la vida adulta. Para Field, lo que más influye es, por tanto, un embarazo saludable, una buena salud mental materna, un vínculo sano con el niño o la niña, el amor y la responsabilidad de los progenitores, junto a límites claros y oportunidades para el adecuado desarrollo cognitivo, lingüístico, social y emocional de los niños/as. Para ello se precisan servicios adecuados de salud prenatal e infantil y buenos servicios de atención infantil. Las intervenciones más tardías dirigidas a los niños con peores resultados pueden ser efectivas, reconoce Field, *"pero en general la forma más eficaz y coste-efectiva de ayudar a las familias consiste en intervenir en los primeros años de vida de sus hijos/as"*.

El acceso de los niños a guarderías y a centros prescolares de gran calidad debe, pues, formar parte de una política verdaderamente eficaz a favor de la igualdad de oportunidades, si se tiene en cuenta, como señala Esping-Andersen, que las bases del aprendizaje, así como el origen principal de las desigualdades, se remontan al periodo prescolar. En la medida en que el acceso al cuidado de los niños condiciona también el trabajo de las madres –que a su vez es portador de efectos económicos positivos–, unas medidas que favoreciesen el cuidado de los niños serían un perfecto ejemplo de política doblemente ganadora (Esping-Andersen y Palier, 2010). En el mismo sentido, Waldfogel (2005) sostiene que las políticas centradas en la atención precoz fomentan la movilidad social y el bienestar de los niños/as, al tiempo que permiten alcanzar otros objetivos como la inclusión social, la reducción de la pobreza, el empleo parental, la capacidad de elección de los progenitores o la igualdad de género.

La cuestión de la calidad es, desde ese punto de vista, esencial. Un estudio realizado por Esping Andersen et al. (2012) en el que se relaciona el impacto de la atención infantil recibida a la edad de tres años con los resultados cognitivos que se registran a la edad de 11 años, indica que en Dinamarca la recepción de cuidados infantiles se relaciona positivamente con mejores resultados, sobre todo entre los niños de entornos socioeconómicos más bajos. En Estados Unidos, por el contrario, la percepción de esos cuidados sí parece marcar diferen-

cias en el momento de entrar en la educación obligatoria, pero tal efecto desaparece a la edad de once años, especialmente para los niños/as de entornos desaventajados. Para los autores, la evidencia científica disponible pone de manifiesto que los programas de atención infantil ofrecen resultados positivos si son de alta calidad y, de hecho, las notables diferencias en el impacto de la atención infantil que se detectan entre Dinamarca y Estados Unidos se deben precisamente a los distintos niveles de calidad de ambos sistemas.

En todo caso, la opción por la intervención precoz implica un cierto desplazamiento del propio gasto que se destina a la infancia, que en la actualidad se encuentra muy concentrado en la etapa de la escuela obligatoria. Los datos que al respecto ofrece la OCDE (2009) indican que en la mayor parte de los países occidentales gran parte del gasto se concentra en la última etapa de la infancia. Para Adema (2012), sin embargo, centrar el gasto en las fases más precoces contribuye a la equidad, en la medida en que reducen los gastos que a corto, medio y largo plazo se derivan de una escasa atención al desarrollo infantil durante los primeros años de vida.

4.3. El bienestar basado en el patrimonio, la pre-distribución y la democracia de propietarios

Otra tendencia de interés –relacionada con la desigualdad en la transmisión del patrimonio económico y cultural de las familias a la que antes se ha hecho referencia– es el llamado bienestar basado en el patrimonio o *asset based welfare*. Como se ha señalado en otros trabajos (Zalakain, 2014), si el paradigma de la inversión social implica una recapitalización del conjunto de la población –y en especial de la infancia– desde el punto de vista del capital humano, enfoques como el del llamado *asset based welfare* o bienestar basado en el patrimonio ponen el énfasis en los beneficios que la generación de un capital o patrimonio económico puede tener para las familias pobres y para la infancia en general.

Si bien no se trata de un enfoque estrictamente novedoso –las principales iniciativas se remontan al menos a finales de los años 90–, se trata de un cambio de enfoque que entronca claramente con algunos de los paradigmas –como el de la inversión social y la centralidad de la primera infancia– a los que se ha hecho ya referencia y que, por otra parte, se plantea como herramienta para prevenir la reproducción intergeneracional de la desigualdad, a la que también se ha hecho referencia previamente.

Para los partidarios de este enfoque, disponer de un capital económico, inmobiliario o de cualquier otro tipo constituye una de las mejores defensas contra la pobreza y una de las mejores herramientas para salir de ella, sobre todo a la luz de las diferencias en la dotación inicial de capital económico y humano previamente reseñadas. Para Le Grand (2007), las personas que disponen de un cierto patrimonio tienen mejor salud, tasas más bajas de mortalidad, mayor estabilidad matrimonial, menos violencia doméstica, mejores resultados escolares y más ahorros. A estas razones se añaden otras de tipo psicológico y conductual, de acuerdo con las cuales la disposición de un cierto patrimonio económico provoca un sentimiento de seguridad, de autoestima, de control y de confianza en las propias posibilidades. Uno de los

iniciales defensores de este enfoque, M. Sherraden, autor de *Assets and the poor*, mantiene en ese sentido que *"los ingresos solo permiten mantener el consumo, mientras que el patrimonio cambia la forma en que las personas interactúan con el mundo. Con el patrimonio, las personas empiezan a pensar a largo plazo y a marcase objetivos a largo plazo"*. A partir de esas premisas, los defensores de estas políticas coinciden en que ayudar desde las instituciones públicas a disponer de un capital para comprar un coche o una casa, iniciar un empleo por cuenta propia, pagar unos estudios o resolver una situación de emergencia constituye una forma innovadora e inteligente de activación de las políticas sociales[36].

Una plasmación concreta de este enfoque son las llamadas cuentas de desarrollo infantil (*child development accounts*) desarrollados en países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Singapur o Corea. Consisten en general en la dotación a los niños o jóvenes de sumas relativamente importantes por parte de la Administración, que se mantienen, revalorizándose, en cuentas de ahorro hasta que se pueden dedicar al fin previsto o hasta que se cumple la mayoría de edad. En algunos casos las aportaciones públicas se complementan con las aportaciones privadas, siendo en general la aportación pública proporcional a la de las familias –para determinadas familias y con determinados topes– con objeto de fomentar la inversión de las familias en estas cuentas.

Si bien no puede decirse que en Europa este enfoque haya sido muy extendido –el Reino Unido fue el país que más avanzó al respecto con el Gobierno laborista, aunque el programa fue eliminado por el Gobierno conservador– la construcción de una democracia basada en un reparto más equitativo del patrimonio se ha planteado también en Europa como una respuesta a la crisis y al crecimiento de la desigualdad[37]. En ese sentido, la idea del *asset based welfare* se vincula claramente a los conceptos de *predistribución y democracia de propietarios* que están empezando a defender (o a recuperar) los partidos socialdemócratas, especialmente los anglosajones.

El concepto de predistribución se relaciona con la idea de que la prevención de la desigualdad debe centrarse preferentemente en una adecuada distribución primaria de las rentas y

36 Este tipo de políticas tienen también, sin embargo, sus críticos, que mantienen fundamentalmente tres argumentos: uno es el de la posibilidad de que estas medidas sean vistas como alternativa, y no como complemento, a las actuales prestaciones económicas periódicas. La crítica es más que razonable si se tiene en cuenta que el desarrollo de estas iniciativas en Estados Unidos –a través, por ejemplo, de las llamadas Cuentas Individuales de Desarrollo– se produce a raíz de la reforma del sistema de bienestar social que redujo las cuantías y limitó las condiciones de acceso al *welfare* norteamericano. La segunda de las críticas se refiere al coste oportunidad de las medidas: existiendo todavía necesidades acuciantes en materia de servicios sociales y de políticas de garantía de ingresos, con cuantías y coberturas muy limitadas, ¿no sería mejor desarrollar plenamente estas políticas para después preocuparse del ahorro o de la acumulación de capital? Desde ese punto de vista, estas medidas se consideran además un parche que evita adoptar medidas más radicales y necesarias en la lucha contra la exclusión social. La última crítica se refiere a la capacidad de ahorro de las familias con menos recursos: ¿qué puede ahorrar una familia que carece de los medios económicos para cubrir sus necesidades básicas? Las experiencias desarrolladas hasta la fecha parecen poner de manifiesto en ese sentido, sin embargo, que las familias más pobres –aunque sea poco– son capaces de ahorrar a lo largo del tiempo.

37 A lo largo de los últimos años se han planteado diversas propuestas más o menos concretas al respecto. Le Grand y Nissan (2000) proponen un sistema de este tipo en el que cada persona recibiera 10.000 libras al cumplir su mayoría de edad, financiado mediante un incremento del impuesto de sucesiones. En parecidos términos Prabhakar, Rowlinson y White (2008) han planteado la posibilidad de destinar la recaudación del impuesto de sucesiones –que como antes se ha señalado, proponen mantener y reforzar– a cuentas de desarrollo infantil similares a las descritas, vinculando de esa forma este impuesto a las estrategias de igualdad de oportunidades que preconiza el paradigma de la inversión social. Una propuesta similar más reciente es la de Williamson (2012), que propone, mediante la tributación permanente de las herencias y los grandes patrimonios, crear una serie de fondos para garantizar a toda la población el acceso a tres tipos de capital: inmobiliario, efectivo y productivo, en forma de acciones. El objetivo de esta estrategia sería –en un plazo de 20-30 años– garantizar que todas las familias tuvieran acceso a bienes por valor de al menos 100.000 dólares, creando así una sociedad en la que toda la población tendría acceso a un patrimonio sustancial (O'Neil y Williamson, 2012).

el capital –económico y humano–, y no tanto en la redistribución, una vez que la desigualdad se ha producido, mediante impuestos o prestaciones económicas. Este enfoque implica un cambio de énfasis de la renta al patrimonio (duro y blando, es decir, económico pero también cultural y relacional). Así, para Ussher (2012), *"la predistribución requiere en primer lugar de un plan para extender la riqueza inmobiliaria de forma más igualitaria y para proteger a las personas frente a la inseguridad económica. El segundo paso sería el de adoptar un enfoque basado en el patrimonio para el conjunto de las políticas sociales (…). Además, la agenda de la predistribución ha de orientarse a las capacidades personales. El capital humano es el patrimonio más importante que una persona puede poseer"*. La conexión entre este enfoque y el de la inversión social y su vinculación con la cuestión de la movilidad social a la que antes se ha hecho referencia es innegable.

La idea de la predistribución se deriva, a su vez, del concepto de democracia de propietarios de J. Rawls[38] y de otros pensadores clásicos de izquierda, como James Meade[39]. Como explica Queralt Lange (2012), *"el Estado del Bienestar acepta una distribución desigual del capital real y humano y utiliza un sistema de impuestos y transferencias para corregir ex post las consecuencias que dichas desigualdades tienen en el mercado. La democracia de propietarios, en cambio, pone menos énfasis en la distribución de las ganancias mercantiles e incide directamente en la distribución del capital con el que los individuos participan en el mercado para lograr más igualdad ex ante. Los mecanismos ex post mitigan la gran desigualdad que emergería en un sistema laissez faire, pero siguen generando desigualdades importantes (…). Los mecanismos ex ante evitan la concentración de capital y, de este modo, hacen que las desigualdades generadas por el mercado sean, de entrada, menores. En su concisa crítica al Estado del Bienestar, Rawls señala que, incluso en su mejor versión, este sistema es inadecuado para satisfacer plenamente su concepción de la justicia"*.

4.4. El recurso a las herramientas fiscales en el marco de las políticas familiares

El recurso a las herramientas fiscales en el marco de las políticas familiares es una de las tendencias que en mayor medida está modificando las formas de provisión de las ayudas a las familias. Como señalan Ferrarini, Nelson y Höög (2012), *"los Estados del Bienestar están siendo objeto de una sutil y en ocasiones inadvertida transformación: la fiscalización de las prestaciones sociales. Este cambio es especialmente notable en el ámbito de las políticas familiares, donde en los últimos años se han introducido una serie de créditos o deducciones fiscales infantiles que han modificado tanto el nivel como la composición de las políticas familiares"*.

38 *"Rawls no ofrece grandes concreciones institucionales cuando habla de democracia de propietarios, tampoco es esa, piensa, la labor del filósofo político, pero el ideal –de clara raigambre jeffersoniana– es claro: la propiedad es una institución central, y la única forma de acercarnos a su ideal de justicia distributiva es ciñendo al máximo los efectos, potencialmente devastadores, de la propiedad –mediante un amplio abanico de mecanismos redistributivos que impidan su concentración privada– sobre la igualdad de libertad, de oportunidades, de ingresos y riqueza, y de las condiciones que hacen posible la dignidad humana"* (De Francisco y Raventós, Viento Sur, nº 67).

39 Meade es el autor en quien el propio Rawls ancla su defensa de la democracia de propietarios. Formado en política, filosofía y economía, Meade osciló políticamente entre el laborismo y el socialismo en los años 60. Desde un lugar prominente en la vida pública inglesa, defendió un rol activo del Estado en la redistribución del ingreso y la riqueza, impuestos progresivos y un ingreso básico para todos (*basic income*), pero el eje de su propuesta estuvo en asegurar un distribución mucho más igualitaria de la propiedad por razones afines a las que utilizara el republicanismo (Gargarella, R. *Democracia de propietarios*, 2012).

En las páginas precedentes se ha señalado en qué medida el sistema de protección a las familias se basa en Euskadi en un sistema de desgravaciones fiscales que, por una parte, reduce de forma considerable la presión fiscal de las familias de rentas medias y altas, pero de las que, por otra, no se benefician, en igual medida al menos, las unidades familiares con ingresos muy bajos o sin ingresos. Por otra parte, en anteriores trabajos (SIIS, 2013b) se ha descrito cómo en muchos países se está produciendo una mayor integración de las políticas fiscales y sociales y que, en ese contexto, las desgravaciones fiscales no reembolsables (los denominados *tax credits*), pueden resultar una herramienta de interés en la CAPV, en la medida en que permiten un acceso más normalizado a las prestaciones familiares o de garantía de ingresos, y en la medida en que, al facilitar que todas las familias, independientemente de su renta, se beneficien de las deducciones actuales, facilitan una mayor progresividad del sistema fiscal.

En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda, hasta cero, en su caso, como ocurre con el resto de las deducciones, pero si la deducción es superior a la cuota líquida, esa diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente en forma de impuesto negativo. En algunos de los sistemas aplicados en nuestro entorno la compensación tiene, hasta un nivel salarial determinado, un carácter progresivo (la deducción crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece. Uno de los objetivos básicos de este tipo de deducciones reembolsables –junto a la protección de los trabajadores de bajos salarios y la incentivación del acceso al empleo de estos trabajadores y/o de los perceptores de prestaciones de garantía de ingresos– es precisamente el de desarrollar las políticas de apoyo a las familias con hijos/as e hijas, incrementando además la progresividad del sistema fiscal.

La aplicación en el marco de la CAPV de prestaciones fiscales de este tipo podría tener un potencial importante si se tiene en cuenta, entre otras razones, al éxito que han tenido en otros países en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil. En ese sentido, el informe del SIIS al que se ha hecho referencia señala que estas desgravaciones fiscales *"podrían jugar un cierto papel en lo que se refiere a impulsar las políticas de apoyo a las familias, claramente infradesarrolladas en Euskadi en relación a la mayor parte de los países de Europa; prevenir y reducir la problemática de la pobreza infantil, que, si bien es en Euskadi inferior a la que se registre en la UE, ha crecido de forma notable a consecuencia de la crisis y es sistemáticamente mayor que la correspondiente al conjunto de la población; y, sobre todo, posibilitar una orientación más pro-infantil del conjunto del sistema de protección social vasco, orientándolo en mayor medida hacia las familias con hijo/as y las personas jóvenes"* (SIIS, 2013b).

Los tax credits forman parte de un movimiento más amplio orientado a la integración de impuestos y prestaciones sociales. Para Hermida y Noguera (2013), *"durante la última década y media es posible identificar una tendencia de reforma de los sistemas fiscales y de pro-*

tección social en varios países de la Unión Europea, que persigue una mayor integración y coherencia entre los impuestos personales y las prestaciones sociales en dinero. Dichas reformas se inspiran parcialmente en los créditos fiscales que ya desde la década de 1970 se introdujeron en los Estados Unidos (y posteriormente en otros países anglosajones como Australia, Canadá o Nueva Zelanda)". Tal y como explican estos autores, las políticas de integración de impuestos y prestaciones son aquellas que buscan o mantienen la consistencia en el continuo impuestos-prestaciones, estableciendo un «tramo negativo» de impuesto (esto es, permitiendo que la deducción o desgravación fiscal pueda convertirse en prestación directa) y, a la inversa, posibilitando que se pueda cobrar una prestación como deducción o desgravación fiscal si se tiene renta imponible. Hermida y Noguera consideran que *"las propuestas de IIP pueden resultar especialmente idóneas en un contexto socioeconómico cambiante como el actual, marcado por la contención presupuestaria y la creciente flexibilidad del mercado de trabajo y de las trayectorias vitales (…). En definitiva –concluyen– no es descabellado afirmar que un paquete de medidas de IIP inteligentemente diseñado y gestionado podría ayudar a aminorar algunos de los principales problemas de adaptación del actual sistema de protección social y del sistema fiscal al contexto socioeconómico previsible en los próximos años"*.

El protagonismo de este tipo de herramientas fiscales no ha dejado de crecer en los últimos años en el ámbito de las políticas familiares, tal y como ponen de manifiesto Ferrarini, Nelson y Höög (2013). Estos autores dividen los diversos tipos de ayudas familiares en seis tipos. Por una parte, las prestaciones sociales: universales (es decir, no vinculadas a la renta de la familia), vinculadas al empleo, y selectivas o condicionadas al nivel de renta; por otra, las deducciones, también de tres tipos: las deducciones clásicas, la reducción en las cotizaciones a la Seguridad Social y los créditos fiscales reembolsables o *tax credits* a los que se ha hecho referencia. En su trabajo, Ferrarini, Nelson y Höög analizan en qué sentido han evolucionado las políticas familiares de 18 países de la OCDE y ponen de manifiesto que son estas últimas las que en mayor medida han crecido en los últimos años: si en 1960 se usaban en un solo país (Dinamarca), en 2005 se utilizan en 13. De hecho, es la expansión de este tipo de créditos a partir sobre todo de 1995 –con el EITC norteamericano y el *Child Tax Credit* británico a la cabeza– lo que explica el incremento en la cobertura de las prestaciones familiares que, en su ausencia, habrían ido reduciendo su capacidad de protección.

No todos los países han optado sin embargo por este modelo. Ferrarini, Nelson y Höög señalan que mientras los países nórdicos han mantenido una trayectoria universalista mediante la utilización de prestaciones familiares universales, el recurso a las herramientas fiscales se ha utilizado fundamentalmente en Australia, Canadá, Alemania, Nueva Zelanda y Estados Unidos. El resto de los países analizados en su estudio –Austria, Bélgica, Francia, Italia, Japón, Holanda, Suiza y Reino Unido[40]– habrían seguido una trayectoria mixta, en la que se combinan ambos tipos de enfoque.

40 El caso británico es muy ilustrativo. En 1995 la prestación universal por hijo/a suponía en torno al 10% del salario neto y era la única ayuda existente. Sin rebajar el nivel de esta ayuda, en esa época se introduce un crédito fiscal que eleva por encima del 15% la capacidad de protección del sistema.

La utilización de estas herramientas comporta, en función de su diseño, ciertos riesgos. Para estos autores, el creciente recurso a los ***tax credits*** implica, por una parte, una erosión de las políticas universales, en la medida en que en la mayor parte de los casos estas deducciones están condicionadas al nivel de renta familiar, con lo que se contribuye a la generación de modelos más selectivos. También implica una reducción de las cuantías recibidas por las familias, dado que en general las cuantías de los créditos fiscales –salvo en Australia y Alemania– son más bajas que las correspondientes a las ayudas directas. Desde ese punto de vista, los autores señalan que los países que han seguido una trayectoria mixta tienden a ofrecer a las familias un nivel de protección mayor que aquellos que han apostado únicamente por las herramientas fiscales. A su juicio, por tanto, el recurso a los sistemas fiscales esconde un regreso a los criterios de selectividad que se consideraban superados.

También en el Estado español se está avanzando en el desarrollo de estas prestaciones. En ese sentido, la última reforma fiscal planteada por el Gobierno plantea extender a las familias numerosas la deducción de 1.200 euros anuales por hijo/a a cargo (hasta un límite de 4.800 euros) que en la actualidad se aplica únicamente a las madres de niños menores de tres años ocupadas en el mercado laboral y que tiene un carácter de crédito fiscal reembolsable. Los contribuyentes del IRPF con derecho a esta deducción pueden solicitar el abono anticipado de la misma, a razón de 100 euros mensuales por hijo/a, y puede percibirse como un ingreso neto si la deducción supera la cuota líquida del o la contribuyente.

4.5. Políticas de apoyo a la parentalidad en Europa

Si bien, por cuestiones de espacio, no es posible analizar en detalle el enfoque de la parentalidad positiva, interesa señalar su emergencia en este informe por dos razones: por una parte, porque se corresponde con algunos de los elementos que se han apuntado previamente, como la inversión social en la infancia o la importancia de las relaciones parentofiliales y de la transmisión intrafamiliar del capital humano; por otra, porque pone de manifiesto que existe un arsenal de políticas familiares que va más allá de las que habitualmente se analizan (prestaciones económicas, servicios de atención infantil, medidas para la conciliación laboral...) y que están relacionadas con la intervención socioeducativa.

De acuerdo con la Comisión Europea (2011), desde los años 90 se han desarrollado de forma notable en Europa programas de apoyo a la parentalidad que si bien presentan características y enfoques muy diversos, coinciden en el objetivo básico de apoyar a los padres y las madres en el ejercicio de su función, facilitando la generación de un ambiente familiar positivo: el apoyo parental, señala este informe, se define como la provisión de servicios dirigidos a la mejora de las habilidades y las prácticas parentales de cara a satisfacer las necesidades físicas, emocionales y sociales de los niños/as. Para Daly (2012), *"el apoyo a la parentalidad se refiere a las medidas o servicios de información, apoyo, educación, formación o asesoramiento que se centran en la forma en la que padres y madres conciben y llevan a la práctica su función parental"*. Este tipo de programas se han considerado como una palanca útil para mejorar el rendimiento escolar y prevenir el desarrollo de conductas problemáticas, y se

consideran –cuando se dirigen a las familias más desfavorecidas– una herramienta adecuada para la prevención de la pobreza y la exclusión social.

La literatura científica disponible apunta a que la mejora de las capacidades parentales se relaciona con mejores resultados en el bienestar de los niños/as, y que las habilidades parentales pueden ser reforzadas y entrenadas (Comisión Europea, 2011). *"La evidencia respecto a la importancia de las habilidades parentales –señala la Comisión– de cara al desarrollo y el bienestar infantil ha atraído el interés de los decisores públicos, de tal forma que los programas orientados a mejorar las capacidades educativas de padres y madres ha entrado a formar parte de la agenda de las instituciones en lo que se refiere a la reducción de la pobreza y la exclusión social, y la mejora de los resultados educativos de niños y jóvenes"*.

5. La evolución de las políticas familiares en el contexto de la crisis económica

5.1. Algunas tendencias generales

Al igual que la CAPV, a lo largo de las últimas décadas la mayor parte de los países de Europa han incrementado su gasto en políticas familiares, si bien no puede decirse que se haya producido una convergencia clara en los niveles de gasto de los diversos países, y se mantienen diferencias importantes tanto en el nivel de protección que se ofrece a las familias como en la composición de los paquetes de apoyo a las familias. En todo caso, ¿cómo han evolucionado las políticas familiares europeas en el contexto de la crisis? ¿Cómo han respondido a los cambios en el contexto socioeconómico y a los nuevos paradigmas y orientaciones a las que antes se ha hecho referencia?

De acuerdo con Adema, Ali y Thévenon (2014), la respuesta a la crisis se ha producido en dos momentos o fases diferentes: así, en un primer momento el gasto en familia se incrementó en la mayor parte de los países –especialmente aquellos en los que las prestaciones familiares están condicionadas al nivel de renta–, en la medida en que estas prestaciones y el conjunto de las prestaciones sociales se utilizaron como estabilizadores automáticos para aliviar el primer impacto de la crisis. De esta forma, entre 2007 y 2010, el gasto medio de los países de la OCDE en este tipo de prestaciones pasó del 2,3% al 2,6% del PIB. Sin embargo, a partir de 2011 –una vez empezaron a ponerse en marcha las políticas de austeridad orientadas a reducir el déficit público– se introdujeron en la mayor parte de los países medidas de recorte, basadas en la congelación o reducción de las cuantías, la restricción de los criterios de acceso o la eliminación de las prestaciones menos consolidadas (como el *cheque bebé* español). En cualquier caso, no puede hablarse de una tendencia general, ya que entre 2009 y 2011 también se introdujeron mejoras en diversos países y prestaciones.

De acuerdo con estos autores, las tendencias básicas que se han producido en estos años en el conjunto de la OCDE son las siguientes:

- En casi la mitad de los países de la UE el nivel del apoyo prestado a las familias con hijos/as mediante prestaciones económicas se incrementó hasta 2007, para reducirse a partir de entonces. Por término medio, el nivel de protección para una familia monoparental pasó del 9,5% del ingreso neto medio en 2001 al 10,4% en 2006, para reducirse al 8,4% en 2011 (habiéndose reducido en ellos también, por otra parte, el salario medio). En el caso de las familias biparentales, pasó del 3,0% al 3,1% entre 2001 y 2006, para caer al 2,7% en 2011. Se ha producido además una cierta convergencia internacional respecto a la capacidad de protección de estas prestaciones, en la medida en que han sido los países con sistemas más generosos los que en mayor medida han reducido el importe y la extensión de sus ayudas.

- Se ha producido un cierto desplazamiento del gasto hacia la primera infancia (de 0 a 6 años) en buena parte de los países de la OCDE, si bien el gasto en las épocas posteriores sigue predominando en la mayor parte de los países.

- El gasto en atención y cuidado infantil se ha incrementado en el conjunto de la OCDE, pasando del 0,5% del PIB en 2000 al 0,7% en 2009, si bien no puede hablarse de una convergencia total a este respecto entre los diversos países. Este incremento del gasto se ha visto reflejado en un incremento de la cobertura de los servicios formales de atención infantil o preescolar.

- En el largo plazo se ha producido un incremento en el periodo de las bajas por maternidad o paternidad, que han pasado, por término medio, de 17,6 semanas en 1970 a 47,5 en 2012 en los países de la OCDE. Las bajas paternales se han extendido de forma generalizada en este periodo, si bien persisten diferencias internacionales muy importantes en cuanto a la duración de estos permisos y la cuantía de las prestaciones. No puede decirse en ese sentido que la crisis haya afectado de forma sustancial a las políticas de baja parental.

5.2. Algunos casos paradigmáticos

Así pues, el efecto de la crisis en las políticas familiares ha sido muy diferente, tanto desde el punto de vista de la intensidad como de la naturaleza de los cambios, dependiendo de las características de cada país (modelo de ayudas familiares preexistente, intensidad de la crisis, etc.). Holanda, Reino Unido, Francia y Alemania, además España, ilustran la distinta respuesta de las políticas familiares nacionales a la crisis económica (Thévenon, Adema y Ali, 2014):

- Holanda puso en marcha en 2005 un sistema orientado a reforzar la oferta de atención infantil privada, multiplicando prácticamente por cinco el gasto en la materia entre 2006 y 2010. Sin embargo, a partir de ese año se redujo tanto el gasto como el número de niños/as cubiertos por este sistema, se congelaron las prestaciones directas, se eliminaron las desgravaciones fiscales y se redujeron las cuantías de determinadas ayudas.

- En el caso alemán las políticas de contención del gasto trajeron consigo una reducción del apoyo a las familias, por ejemplo en lo que se refiere a las bajas por maternidad o para la conciliación laboral. Al mismo tiempo, sin embargo, en 2008 se puso en marcha una campaña para incrementar la cobertura de los servicios de atención infantil y se estableció en 2013 un derecho subjetivo a la provisión de atención infantil pública. Sin embargo, cabe pensar que la reciente introducción de una prestación para las madres que no hacen uso de servicios formales (*betreuunngsgeld*), desincentivará el acceso al empleo y a servicios de cuidado infantil de calidad de los hogares con menos renta.

- Francia ha respondido a la crisis reduciendo el carácter universal de su sistema de apoyo a la infancia y focalizando el gasto en las familias de menor renta y en la promoción de los servicios de atención infantil. Si bien en un primer momento se incrementaron las deducciones fiscales para las familias de menos renta y se introdujeron nuevas ayudas familiares, a partir de 2012 se optó por congelar la cuantía de las ayudas familiares y por centrar las diversas prestaciones en las familias de menor renta. Este cambio en el ámbito de las prestaciones económicas, en cualquier caso, se ha compensado con un ambicioso plan para reforzar la oferta de atención infantil, que prevé la creación de 275.000 nuevas plazas antes de 2018, el 10% de las cuales se reservarán a familias en situación de pobreza.

- España retiró en 2010 el cheque bebé introducido en la legislatura anterior, si bien, como antes se ha señalado, ha ampliado en 2014 el impuesto negativo destinado a las madres trabajadoras con hijos/as menores de tres años a las familias numerosas.

- En el caso del Reino Unido, la llegada del Gobierno conservador al poder ha traído consigo la desaparición de los anteriormente vigentes *tax credits* y ayudas familiares, que pasan a estar integrados, junto a los subsidios por desempleo y las rentas mínimas de inserción, en una sola prestación denominada *universal credit*, de carácter selectivo (frente al carácter universal de las ayudas familiares anteriores), especialmente orientada a la activación de las personas inactivas (SIIS, 2013b).

6. Conclusiones: aprendizajes y orientaciones

El análisis realizado en las páginas precedentes permite extraer aprendizajes o conclusiones de tres tipos: por un lado, los relativos a los cambios en el contexto socioeconómico que se han producido en los últimos años y que sin duda deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar las políticas familiares; por otro, los relativos a la capacidad de protección, especialmente económica, del sistema vasco de apoyo a las familias en relación a los modelos imperantes en Europa; y por último, en relación con los paradigmas, modelos u orientaciones que se están desarrollando en nuestro entorno –en parte como respuesta a los cambios socioeconómicos señalados– y que podrían o deberían ser aplicados en el marco de las políticas familiares en Euskadi.

En relación con la primera de las cuestiones, junto al descenso de la natalidad y el incremento de la desigualdad, los elementos básicos vienen marcados por el crecimiento de la pobreza entre las familias con hijos/as y por la constatación del creciente peso de la herencia familiar en la igualdad de oportunidades de niños/as y jóvenes. En esta ponencia se ha intentado argumentar que la herencia social vuelve a ser una cuestión determinante en los procesos de movilidad, debido a que la forma en la que las familias invierten en sus hijos/as se caracteriza hoy día por asimetrías sociales cada vez más acusadas. En la sociedad actual las oportunidades siguen estando tan determinadas por la herencia social como en el pasado, de modo que las oportunidades vitales de las personas dependen fundamentalmente de la capacidad de sus familias, durante la infancia, para dotarles del capital económico, social, cultural, cognitivo y relacional necesario. La creciente importancia de la desigual capacidad de las familias para invertir en el desarrollo de sus hijos/as tiene que ver con los cambios en los modelos productivos de los países occidentales y se relaciona tanto con la desigual transmisión de recursos económicos como, sobre todo, con la desigualdad en la transmisión del capital cultural y humano.

En lo que se refiere más concretamente al modelo de prestaciones económicas de apoyo a las familias vigente actualmente en la CAPV – que, como se ha dicho, viene determinado tanto por las Administración autonómica y foral como por la Administración estatal, que gestiona y regula las prestaciones de la Seguridad Social–, Euskadi se caracteriza por:

- Un nivel de gasto agregado menor que el que se registra en los demás países de la UE, aun cuando se tenga en cuenta el gasto en educación infantil, que en la CAPV es muy similar a la media de la OCDE. Si bien es cierto que en la CAPV se gasta, en relación con el PIB, menos que en los demás países de la UE en el conjunto de la protección social, la cuestión verdaderamente relevante estriba en que el gasto social vasco está mucho menos orientado que el de los demás países a la infancia y a las familias con hijos/as.

- Se trata, además, de un gasto muy orientado a las desgravaciones fiscales. Este sistema tiene una carencia muy evidente y es que solamente las familias con suficientes ingresos como para poder realizar desgravaciones podrán utilizarlo de forma efectiva, lo que genera un amplio debate sobre si el sistema es suficientemente progresivo y en qué medida podría modificarse para buscar su universalización, como ya se está haciendo en otros países (Ararteko, 2014).

- Si se compara el nivel de protección que los diversos tipos de familias reciben en la CAPV, se observa por una parte que las familias con ingresos medios no reciben ningún tipo de ayuda, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de referencia, que disponen de prestaciones universales de cierta cuantía para las familias con hijos/as. Este nulo nivel de protección se compensa por –o más bien se deriva de– la menor presión fiscal a la que estas familias están sujetas en relación con las familias de las mismas características de la mayor parte de los países de Europa. Las familias de rentas bajas reciben, por el contrario, un nivel de protección homologable al que reciben las familias del mismo tipo de los países analizados, siempre y cuando accedan a la RGI y a la PCV, lo que no siempre ocu-

rre (bien por no cumplir los requisitos, bien por otras causas). Estas familias tampoco reciben prestaciones familiares –a diferencia de lo que ocurre en los demás países de Europa, donde el paquete prestacional al que tienen acceso se compone básicamente de este tipo de ayudas– y se benefician en menor medida que las familias de rentas medias y altas de las deducciones fiscales por descendientes. Finalmente, las familias sin ingresos reciben mediante la RGI (y siempre que accedan a la PCV) un nivel de protección homologable, incluso superior, al de otros países de Europa.

Se trata, por tanto, de un modelo atípico en Europa, profundamente selectivo y en cierto modo dual, en el que las familias de rentas medias y altas se benefician de desgravaciones fiscales, y las de rentas bajas o sin ingresos del sistema de rentas mínimas, abierto a toda la población pero estrictamente condicionado a la percepción de unos ingresos máximos. Numerosos trabajos han puesto de manifiesto, sin embargo, que una de las bases del éxito de los modelos de apoyo a las familias radica en su carácter universal, en la medida en que gozan de mayor apoyo popular, garantizan cuantías más elevadas, están menos expuestos a los recortes y son más fáciles de gestionar. Tal universalidad, en todo caso, no está reñida con un enfoque progresivo que conceda cuantías más elevadas y apoyos específicos a las familias de menor renta[41].

Finalmente, en lo que se refiere a las orientaciones que rigen en la actualidad las políticas familiares en Europa, cabe hacer referencia a la adopción del paradigma de la inversión social por parte de las instituciones europeas, lo que sin duda supone una mayor centralidad de las políticas de apoyo a las familias; el énfasis creciente en el desarrollo de servicios destinados a la primera infancia, a partir de la idea de que las desigualdades en el acceso al capital humano se fijan ya en esa etapa; el desarrollo de programas que buscan promover la acumulación de capital desde la infancia como forma de superar la desigual dotación de capital que se produce en la actualidad; la importancia de las herramientas fiscales y –dentro de ellas– los créditos fiscales reembolsables como forma de provisión de las prestaciones familiares; y, finalmente, el creciente énfasis en los programas de apoyo a la parentalidad.

A partir de estos elementos cabe plantear algunas orientaciones que podrían servir para reforzar las políticas de apoyo a las familias en Euskadi. Desde ese punto de vista cabría avanzar en varios niveles:

- Mantener y reforzar el esfuerzo que en la actualidad se realiza en la CAPV en el ámbito de la atención infantil, reforzando y diversificando los modelos de atención y fundamentalmente garantizando su calidad, flexibilidad, cobertura, universalidad y accesibilidad, especialmente de cara a las familias con menos ingresos.

41 *"Ante la urgencia de redistribuir mejor, y el hecho de que nadie parece dispuesto a subir los impuestos, quizá sería más apropiado pensar en términos de lo que Theda Skocpol llamaba un 'universalismo focalizado'. Esto consiste en garantizar los servicios básicos a toda la población, y a la vez complementarlos con estrategias específicas para los grupos más vulnerables. En el caso de las guarderías, universalismo es ofrecer educación temprana gratuita a toda la población, focalización es ofrecerla solo a los quintiles más bajos, y universalismo focalizado es ofrecérsela a toda la población, pero complementándola con planes específicos para eliminar barreras de acceso a los niños de los quintiles más bajos (falta de información, por ejemplo) y así garantizar que también se matriculen"* (Medina, O., 2014). El universalismo progresivo, auspiciado también por la OIT, se define en el ámbito de la salud por la determinación de garantizar que las personas pobres se benefician al menos en igual medida que las más favorecidas en cada una de las fases que lleva a la cobertura universal de un servicio o prestación. (Gwatkin y Ergo, The Lancet, 2011).

- Seguir avanzando en el desarrollo de programas de parentalidad positiva, tanto a nivel autonómico como foral y municipal.

- Mantener el esfuerzo inversor en el ámbito de la educación y reforzar, muy particularmente los programas complementarios o compensatorios, orientados al alumnado más desfavorecido, en el marco de una escuela pública inclusiva.

- Desarrollar, inicialmente de forma experimental, sistemas de cuentas de desarrollo individual orientados a la infancia, en la línea del ***asset based welfare*** al que se ha hecho previamente referencia.

- Reflexionar sobre los niveles de tributación del patrimonio y en especial de las sucesiones y donaciones que, como hemos visto, tienen un impacto relativamente importante en la transmisión de la desigualdad, están sujetas a una tributación muy baja en la CAPV y podrían ser utilizadas, tal y como se ha propuesto en otros países, para financiar diversas medidas de apoyo a las familias.

- Reflexionar sobre el modelo de protección económica que se ofrece a las familias en Euskadi, considerando de forma integral las diferentes prestaciones y ayudas existentes en la actualidad –desgravaciones fiscales, ingresos mínimos, ayudas familiares de ámbito autonómico y prestaciones familiares de la Seguridad Social–, desde la óptica de la universalidad y la normalización. Esto implica que todas las familias deberían recibir algún tipo de apoyo –aunque no necesariamente del mismo nivel o intensidad– y que el sistema de garantía de ingresos no debería seguir siendo el principal recurso para la protección de las familias de rentas bajas o sin ingresos. En su defecto, cabría pensar en una extensión de las actuales desgravaciones fiscales por descendientes ampliando su cuantía e introduciendo la figura de los créditos fiscales reembolsables –siguiendo en parte la línea de la reforma fiscal recientemente aprobada por el Gobierno central mediante el recurso al impuesto negativo–, de forma que se redujera en mayor medida que en la actualidad la deuda tributaria de las familias de rentas medias y altas, y se generara una prestación periódica neta para las familias de rentas bajas o sin ingresos.

  Una alternativa a esta opción podría ser la eliminación total de estas y otras deducciones en el IRPF –así como de una parte de los complementos por hijos/as del sistema RGI– y la financiación mediante la recaudación fiscal adicional obtenida de una prestación autonómica por hijo/a a cargo, de carácter periódico y universal, como ocurre en la mayor parte de los países de nuestro entorno. Esta prestación podría modularse en función de la renta familiar y, en primera instancia al menos, podría orientarse a las familias de dos o más hijos/as, como ocurre en Francia. Se trataría en ese sentido de seguir la trayectoria universalista frente a la fiscal que defienden Ferrarini, Nelson y Höög (2012), habida cuenta del menor nivel de protección que ofrecen los sistemas basados en las herramientas fiscales[42].

42 Como indican estos autores, sin embargo, el caso australiano pone de manifiesto que es posible combinar el enfoque fiscal con criterios de universalidad y cuantías prestacionales elevadas.

- A más largo plazo, en cualquier caso resulta imprescindible una reorientación más profunda del modelo de protección social de la CAPV que tenga en cuenta, fundamentalmente, la necesidad de invertir en la infancia y de tomar medidas que reduzcan el peso de la herencia social y garanticen la igualdad de oportunidades. Ello exige invertir de forma eficiente en servicios educativos, de cuidado infantil y de apoyo parental, y reorientar completamente el actual modelo de prestaciones económicas, de forma que priorice, en la línea del paradigma de la inversión social, la protección de las familias con hijos/as y las personas jóvenes.

- Podría ser interesante, en ese sentido, seguir el modelo británico, que ha creado una Comisión sobre Pobreza Infantil y Movilidad Social, de carácter independiente, que evalúa los avances realizados por la administración británica en esta materia.

- En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que en el Estado español, como en muchos de los países de Europa, las prestaciones familiares –incluyendo las relacionadas con los permisos de paternidad y maternidad– y buena parte de las prestaciones de protección social son gestionadas por la Seguridad Social, respecto a la cual las instituciones vascas carecen de competencias.

BIBLIOGRAFÍA

Adema, W. (2012). Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, nº 3, pp. 487-498.

(2013). Family policies and the on-going economic crisis. Leave policies & research network meeting. Paris, 17 october 2013. París, OCDE, 16 pp.

Adema, W. et al. (2014). Changes in family policies and outcomes: is there convergence? Serie: Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, nº 157, París, OCDE, 91 pp.

Ararteko (2014). Políticas de apoyo a las familias en Euskadi. Análisis y propuestas / Familiei laguntzeko politikak Euskadin: azterketa eta proposamenak. Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 200 pp.

Bianculli, A. y Jordana, J. (2013). The unattainable politics of child benefits policy in Spain. *Journal of European Social Policy*, vol. 23, nº 5, pp. 487-503.

Blanden, J. et al. (2013). Intergenerational persistence in income and social class: the impact of within-group inequality. Serie: CEP Discussion Paper, nº 1242, Londres, Centre for Economic Performance, 60 pp.

Blum, S. y Rille-Pfeiffer, C. (2010). Major trends of state family policies in Europe. Working report (April 2010). Serie: Existential Field, nº 3, Bruselas, Family Platform, European Commission, 86 pp.

Cabrales, A. y Celentani, M. (coords.) (2011). Talento, esfuerzo y movilidad social. Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 390 pp.

Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. Serie: IZA Discussion Paper, nº 7520. Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 31 pp.

Daly, M. (ed.) (2012). La parentalidad en la Europa contemporánea: un enfoque positivo. Serie: Informes, Estudios e Investigación, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 191 pp.

Esping-Andersen, G. (2002). Why we need a new welfare state. Nueva York, Oxford University Press, 244 pp.

(2005). Social inheritance and equal opportunity policies. En: Maintaining momentum. Promoting social mobility and life chances from early years to adulthood. Londres, Institute for Public Policy Research, pp. 14-30.

Esping-Andersen, G. et al. (2012). Child care and school performance in Denmark and the United States. Children and Youth Services Review, vol. 34, nº 3, pp. 576-589.

(2013). El déficit de natalidad en Europa. La singularidad del caso español. Serie: Colección Estudios Sociales, nº 36, Barcelona, Obra Social "La Caixa", 244 pp.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). Los tres grandes retos del estado del bienestar. Barcelona, Ariel, 126 pp.

Ferrarini, T. et al (2012). From universalism to selectivity: old wine in new bottles for child benefits in Europe and other countries. En: Minimum income protection in flux. Serie: Reconciling Work and Welfare in Europe. Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 137-160.

Field, F. (2010). The Foundation Years: preventing poor children becoming poor adults. The report of the independent review on poverty and life chances. Londres, Cabinet Office, 106 pp.

Garfinkel, I. y Waldfogel, J. (2012). Comparative child and family policy. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, nº 3, pp. 481-596.

Gauthier, A.H. (2010). The impact of the economic crisis on family policies in the European Union. Bruselas, European Commission, 18 pp.

Goldstein, J.R. et al. (2013). Fertility reactions to the "Great Recession" in Europe: Recent evidence from order-specific data. *Demographic Research*, vol. 29, nº 4, pp. 85-104.

González-Bueno, y G. Bello, A. (2014). La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia. Madrid, Unicef Comité Español, 68 pp.

Green, K. (2012). A new welfare bargain. En: The shape of things to come. Londres, Fabian Society, pp. 45-54.

Hamel, M.P. y Lemoine, S. (coords.) (2012). Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale. Serie: Rapport & Documents. París, Centre d'Analyse Stratégique, 196 pp.

Heckman, J. et al. (2006). The dollars and cents of investing early: cost-benefit analysis in early care and education. Zero to Three, nº july, pp. 10-17.

Hermida, P. y Noguera, J.A. (2013). Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, nº 169, pp. 105-125.

Independent Commission on Social Mobility (2009). Report from the Independent Commission on Social Mobility. Londres, Social Mobility and Child Poverty Commission, 85 pp.

Martín, J.J. et al. (dirs.) (2012). Informe España 2012: una interpretación de su realidad social. Serie: Informes, nº 19. Madrid, Fundación Encuentro, 380 pp.

Martínez, X. y Marín, A. (2013). Crisi, desigualtats i benestar vulnerable. Anàlisi longitudinal del PaD (2003-2009). Serie: Informes Breus, nº 41. Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 110 pp.

Morgan, K.J. (2012). Promoting social investment through work family policies: which nations do it and why? En: Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol, Policy Press, pp. 153-179.

Nygård, M. et al. (2013). The financial crisis and recent family policy reforms in Finland, Germany and the United Kingdom: is there a connection? *Journal of Comparative Social Work*, nº 2, pp. 1-33.

OECD (2010). Economic policy reforms 2010: going for growth. Structural policy indicators, priorities and analysis. París, OECD Publishing, 249 pp.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). Doing better for children. Paris, OCDE, 191 pp.

Peugny, C. (2013). Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale. Serie: La République des Idées. París, Éditions du Seuil, La République des Idées, 112 pp.

Piketty, T. (1998). Theories of persistent inequality and intergenerational mobility. París, CNRS-CEPREMAP, 71 pp.

Piketty, T. y Zucman, G. (2014). Wealth and inheritance in the long run. Londres, London School of Economics, 92 pp.

Prabhakar, R. et al. (2008). How to defend inheritance tax. Serie: Fabian Ideas, nº 623. Londres, Fabian Society, 79 pp.

Queralt, J. (2012). Dos versiones de la democracia de propietarios rawlsiana. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 13, pp. 1-24.

RAND Europe (2013). Parenting support policy brief. Bruselas, European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 30 pp.

Richardson, D. (2010). Child and family policies in a time of economic crisis. *Children and Society*, vol. 24, nº 6, pp. 495-508.

SIIS Centro de Documentación y Estudios (2012). Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV. *Zerbitzuan*, nº 52, pp. 63-86.

(2013). Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el papel de las deducciones reembolsables. Panorama internacional. Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, 65 pp.

(2013). Pobreza infantil en Euskadi. *Zerbitzuan*, nº 54, pp. 5-30.

Thévenon, O. et al. (2014). Family policy in France and Europe: recent changes and effects of the crisis. *Population and Societies*, nº 512, pp. 1-4.

Thévenon, O. y Gauthier, A.H. (2011). Family policies in developed countries: a 'fertility-booster' with side-effects. *Community, Work and Family*, vol. 14, nº 2, pp. 197-216.

Ussher, K. (2012). Taking the long view on welfare policy. En: The shape of things to come. Londres. Fabian Society, pp. 55-63.

Van Mechelen, N. y Bradshaw, J. (2012). Child poverty as a government priority: child benefit packages for working families, 1992-2009. En: Minimum income protection in flux. Serie: Reconciling Work and Welfare in Europe. Nueva York, Palgrave MacMillan, pp. 81-107.

Varios autores (2013). Systèmes de protection sociale. *Politiques Sociales et Familiales*, nº 112, 96 pp.

(2014). Crisis económico-financiera y salud en España. Evidencia y perspectivas. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, vol. 28, nº Supl. 1, 146 pp.

Verbist, G. y Matsaganis, M. (2014). Redistributive capacity of services in the European Union. En: Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states? Serie: International Policy Exchange Series. Oxford, Oxford University Press, pp. 185-212.

Waldfogel, J. (2005). Social mobility, life chances and the early years. En: Maintaining momentum. Promoting social mobility and life chances from early years to adulthood. Londres, Institute for Public Policy Research, pp. 31-55.

Williamson, T. y O'Neill, M. (2012). Property-owning democracy: rawls and beyond. Londres, Wiley-Blackwell, 320 pp.

Zalakain, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan Harremanak*, vol. 29, nº II, pp. 175-216.

5

1. MAHAI-INGURUA
MESA REDONDA I

1. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA I*:
BATERAGARRITASUNA, BERDINTASUNA ETA ZAINKETA: FAMILIEI LAGUNTZEKO POLITIKA PUBLIKOENTZAKO ERRONKAK / *CONCILIACIÓN, IGUALDAD Y CUIDADO: RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS*

RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS

FERNANDO FANTOVA
(Gizarte aholkularia / *Consultor social*)

"Lo que la biología nos está mostrando (…) es que la unicidad de lo humano, su patrimonio exclusivo, está en esto, en su darse un acoplamiento estructural social donde el lenguaje tiene un doble rol: por un lado, el de generar las regularidades propias del acoplamiento estructural social humano, que incluye entre otros el fenómeno de las identidades personales de cada uno; y, por otro lado, el de construir la dinámica recursiva del acoplamiento estructural social que produce la reflexividad que da lugar al acto de mirar con una perspectiva más abarcadora, al acto de salirse de lo que hasta ese momento era invisible o inamovible, permitiendo ver que como humanos sólo tenemos el mundo que creamos con otros. A ese acto de ampliar nuestro dominio cognoscitivo reflexivo, que siempre implica experiencia novedosa, podemos llegar, ya porque razonamos hacia ello, o bien, y más directamente, porque alguna circunstancia nos lleva a mirar al otro como un igual, en un acto que habitualmente llamamos de amor. Pero, más aún, esto mismo nos permite darnos cuenta de que el amor, o si no queremos usar una palabra tan fuerte, la aceptación del otro junto a uno en la convivencia, es el fundamento biológico del fenómeno social: sin amor, sin aceptación del otro junto a uno no hay socialización, y sin socialización no hay humanidad".

(Humberto Maturana y Francisco Varela, *El árbol del conocimiento*)

Introducción

Gracias alArarteko por su reciente informe sobre las políticas públicas de apoyo a las familias (Ararteko, 2014) y por esta oportunidad de participar en una reflexión compartida sobre las políticas familiares y, más específicamente, acerca de su contribución a la conciliación, la igualdad y el cuidado. La invitación llega cuando finaliza la elaboración de un libro (Fantova, en prensa) en el que se intenta, entre otras cosas, construir una propuesta de marco teóri-

co de referencia y propuestas de avance para las políticas sociales, incluyendo las políticas familiares. Para esta intervención se tomarán, reelaborarán y completarán algunos fragmentos del mencionado libro y, por ello, esta contribución, en relación con la manera en la que las políticas familiares pueden responder, hoy y aquí, a los retos de la conciliación, la igualdad y el cuidado, va a entenderse en buena medida en clave de propuesta teórica y conceptual, y de alternativas de avance estratégico consensuado. Baste recordar el fulgor y muerte del cheque-bebé en España (tanto el uno como la otra) para subrayar la necesidad del rigor en materia de política familiar y de la pertinencia de dedicar esfuerzos a la construcción compartida de un armazón conceptual basado en la evidencia, y de estrategias de avance suficientemente consensuadas en la materia. Se remite al mencionado libro y a fantova.net para ampliar los contenidos de este texto en lo que tiene que ver con el análisis de la situación familiar y social en el que se basa, y con las experiencias revisadas y con las buenas prácticas e innovaciones sociales identificadas, que puedan resultar coherentes con el modelo teórico y estrategias de avance que se presentan, y ofrecerles cauces o herramientas de aplicación.

Punto de partida: esferas en las que se diferencia la vida social

Partimos del siguiente esquema, según el cual la vida social se diferencia en cuatro grandes subsistemas o esferas, en las cuales se gestionan los bienes que las personas necesitan para su bienestar:

Esfera	**Bienes**	**Lógica**
Comunidad	Relacionales	Reciprocidad
Estado	Públicos	Derecho
Mercado	Privados	Intercambio
Iniciativa social	Comunes	Solidaridad

Según esta mirada, las personas van a dar respuesta a algunas de sus necesidades mediante las relaciones comunitarias, es decir, mediante esas relaciones primarias que se mantienen en el seno de las familias, los vecindarios, los grupos de amistad o los entornos de convivencia. Llamamos *bienes relacionales* a ese patrimonio de vínculos y decimos que se rigen por la lógica de la reciprocidad. Otros bienes se configuran como bienes comunes, en tanto en cuanto nos dotamos de alguna iniciativa social u organización solidaria para gestionarlos. Cuando encomendamos al Estado la gestión de un bien, lo convertimos en un bien público, en clave de derecho, mientras que si lo intercambiamos en el mercado, se trata de un bien privado. No cabe extenderse aquí sobre los referentes asumidos para la construcción de este esquema (bastaría, en este momento, la mención de Pierpaolo Donati, presente en la bibliografía final).

Conceptualización de las relaciones familiares

Para comprender las relaciones primarias de carácter familiar, proponemos fijar la mirada inicialmente en la reproducción humana, en el nacimiento de nuevos seres humanos. Cuando unos seres humanos traen a otro al mundo se genera con él un vínculo que, incluso antes del propio nacimiento, entraña responsabilidades familiares y específicamente una relación de cuidado, entendiendo por cuidado el ocuparse de la satisfacción de las necesidades más básicas y *"asegurar el mantenimiento básico de las personas,* [lo que] *requiere toda una serie de tareas muy variadas encaminadas a asegurar la nutrición, la higiene, el abrigo o el descanso, elementos todos ellos imprescindibles para la supervivencia"* (Tobío y otras, 2010: 12). Es tal la vulnerabilidad de la criatura que ha venido al mundo y tal el cuidado que quienes la han concebido sienten, normalmente, que deben proporcionarle, que cabe identificar un universal antropológico respecto a que ese vínculo y esa relación se producen en clave fundamentalmente de *gratuidad*, de *don* (Donati, 1999: 9). Es decir, que los progenitores brindan ese apoyo o ayuda –que, al menos inicialmente, es cuidado– voluntariamente y sin reclamar nada a cambio, sin estar obligados externamente y sin tener seguridad de que se recibirá algo a cambio –aunque es razonable una expectativa de reciprocidad–. Esa relación de cuidado, en condiciones normales, está atravesada de emociones, sentimientos o afectos que solemos resumir y expresar hablando de apego, confianza y, en definitiva, amor. Antes y después de esa relación amorosa de cuidado gratuito que los progenitores brindan a la criatura se han desplegado y se van desplegando otras relaciones y vínculos: naturalmente, el que suele existir entre los progenitores de esa criatura antes de traerla al mundo y también las relaciones que se van desarrollando a lo largo de la crianza, las que se dan entre hermanos o hermanas, u otras.

Sea como fuere, las familias son grupos o redes –más o menos intensas y extensas– de personas emparentadas entre sí –con vínculos de compromiso o de sangre más o menos directos– que mantienen relaciones de cierta intensidad, siendo un hecho relativamente frecuente la convivencia familiar en la misma vivienda –aunque la convivencia bajo el mismo techo no es condición necesaria ni tampoco suficiente para que podamos hablar de relaciones familiares–. A la vez, desde el principio se ha de reconocer la diversidad familiar, es decir, la existencia de muy distintas opciones y trayectorias a la hora de estructurar y vivir la familia: hay familias basadas en un matrimonio formal o legal, y familias basadas en una unión de hecho; hay familias en las que ese matrimonio o unión se ha disuelto; hay familias reconstituidas; hay familias numerosas y de menor tamaño; hay familias monoparentales y homoparentales. Dentro de esa diversidad, en todo caso, las familias suelen proporcionar, además de esos cuidados básicos y esos afectos fundamentales de los que hablábamos, otros apoyos o ayudas en forma de educación, alojamiento o dinero, por ejemplo.

Antes o a partir de esa inicial asimetría y gratuidad propia de la relación entre progenitores y criaturas, las relaciones familiares podrán evolucionar hacia –o venir desde– situaciones más simétricas –en capacidades y necesidades de las partes– en las que se esperaría una cierta reciprocidad, que no debiera ser confundida con el intercambio, propio de la esfera del mercado. Cuando Carol Gilligan reivindica la experiencia, la lógica y la ética del cuidado –mucho más presente históricamente en las mujeres que en los varones– como una propuesta moral y vital

aplicable más allá de las estrictas relaciones de cuidado –y socialmente complementaria de la ética de la justicia–, nos sugiere que esa experiencia, esa lógica y esa ética puede permear relaciones que no sean estrictamente de cuidado y ello sería de aplicación, por razones de proximidad y continuidad, al conjunto de relaciones familiares. En un sentido similar habla Adela Cortina de las relaciones de alianza, diferentes de las basadas en el contrato (Cortina, 2001). Lógicamente, la diversidad de estructuras y valores de las familias y de las personas conducirá a unas u otras manifestaciones de esa reciprocidad y determinará, por ejemplo, en qué medida y de qué manera las personas se sienten llamadas u orientadas al cuidado de su pareja, un progenitor u otros miembros de su familia en situación de dependencia funcional, con independencia de que dicha dependencia funcional aconseje también el concurso, en mayor o menor medida, de otros agentes de cuidado, en su caso profesionales.

Estaríamos intentando, en todo caso, identificar la esencia o naturaleza de las relaciones familiares, dibujar su valor civilizatorio, caracterizar esos bienes relacionales que coproducimos en la enorme diversidad de modelos familiares y en la propia diversidad de relaciones familiares (relaciones de pareja, entre progenitores y descendientes, relaciones fraternales u otras relaciones), intentando no cosificar las familias y no olvidar lo que tienen de social y culturalmente construidas, intentando subrayar lo que tienen y deben tener las relaciones familiares de relaciones voluntarias, elegidas, renovadas y reinventadas a partir de los vínculos de compromiso o sangre, sin olvidar el lado oscuro –los *males relacionales* de los que habla Donati– que las relaciones familiares, como todo hecho humano, pueden tener y tienen. Se ha hablado, por ejemplo, del *familismo amoral* para referirse al particularismo de la red familiar que se encierra en sí misma, mirando por su beneficio y cumpliendo sus reglas internas, en perjuicio del resto de la comunidad y del cumplimiento de las leyes.

Las políticas públicas de carácter social

Una política pública vendría a ser, basándonos en el esquema cuatripartito presentado al principio, una estrategia explícita y un conjunto estructurado de procesos mediante los cuales el Estado articula su influencia en alguna parcela o dimensión de la vida social. Convencionalmente denominamos sociales a algunas de esas políticas públicas. El concepto de política social es muy paradójico, pero podría decirse que denominamos social a una política pública en la medida en que:

- Contribuye a la redistribución de recursos económicos, compensando el reparto tendencialmente no equitativo que se deriva de la dinámica de mercado.
- Impulsa la igualdad de oportunidades, de trato o de resultados ante la diversidad de capacidades presente en la sociedad.
- Proporciona prestaciones que dan respuesta a una serie de necesidades sociales y aspiraciones legítimas de desarrollo humano consideradas como derechos sociales universales.
- Ofrece seguridad frente a determinadas contingencias o riesgos que no se desean dejar a la suerte de cada individuo.
- Genera capital humano económicamente productivo.
- Previene, palia o revierte situaciones de exclusión social.
- Facilita la construcción de lazos relacionales, vínculos comunitarios o cohesión social.

Posiblemente las diversas concepciones de la política social tienen mucho o poco de esos diferentes componentes (y también otros). Asumimos, en cualquier caso, un concepto de política social que, como política pública, es consciente de sus límites y paradojas a la hora de afectar al conjunto del sistema social (del que el subsistema público no deja de ser una parte). Se trataría de una política social que tiende a ser consciente de la complejidad y autonomía de las distintas esferas de la vida social en la que quiere tener efectos. Por otra parte, como política que se llama *social*, si busca fines equitativos, inclusivos, relacionales y participativos deberá hacerlo con medios equitativos, inclusivos, relacionales y participativos. Estamos pensando en una política social que, paradójicamente, en tanto que *política* se sabe necesaria y que en tanto que *social* desearía serlo lo menos posible.

Convencionalmente denominamos bienestar a la finalidad de la política social. Ese bienestar se apoyaría, también convencionalmente, en seis grandes bienes que protegen y promueven las grandes políticas sociales sectoriales, tal como queda reflejado en el siguiente cuadro:

Política sectorial	**Bien que protege y promueve**
Política sanitaria	Salud
Política educativa	Aprendizaje
Política de servicios sociales	Interacción
Política laboral	Empleo
Política de vivienda	Alojamiento
Política de garantía de ingresos	Subsistencia

Posiblemente en este cuadro lo que más puede extrañar o alejarse de los consensos establecidos sea la identificación de la interacción como finalidad de la política de servicios sociales. Baste decir ahora que definimos la interacción humana como la situación de autonomía funcional e integración relacional de la persona, considerando la autonomía funcional (la capacidad de desenvolvimiento cotidiano sin ayuda) y la integración relacional (de vínculos primarios) como dos caras de la misma moneda de la interdependencia de las personas en su vida diaria en la comunidad. Nos hemos ocupado de esto extensamente (Fantova, 2008) y, de todos modos, volveremos sobre ello más adelante.

En el campo de la política social, tan importantes como esos pilares verticales son las vigas horizontales que vienen a representar las políticas transversales (siendo también de interés las políticas intersectoriales, de las que no se hablará aquí). La característica fundamental que permite definir las políticas transversales es que, en principio, no generarían o tendrían un entramado propio y específico de actividades, prestaciones, servicios, recursos e instalaciones, más allá de unas mínimas estructuras para la gobernanza, gestión y evaluación de la política y para la interrelación efectiva con los dispositivos de las políticas sectoriales. Proponemos cuatro grandes políticas o grupos de políticas transversales:

- Políticas de igualdad y atención a la diversidad.
- Política familiar.
- Política comunitaria.
- Política de fomento de la iniciativa social.

Se trata de cuatro tipos o conjuntos de políticas que van enfocando progresivamente a cuatro tipos de agentes para el bienestar:

- Individuo.
- Familia.
- Otras relaciones comunitarias.
- Organizaciones solidarias.

Tal como se ha dicho, las políticas transversales se caracterizan, en principio, por la tendencia a no generar estructuras y actividades operativas propias o específicas que desemboquen directamente en las personas destinatarias, sino más bien por funcionar a través de las estructuras y actividades y estructuras operativas de las políticas sectoriales. Para poder conseguir esto las políticas transversales habrán de disponer de unos procesos y estructuras de gobernanza, gestión e intervención mediante los cuales puedan:

- Establecer las regulaciones normativas que les correspondan.
- Realizar la planificación y la toma de decisiones acerca de lo que se quiere conseguir y cómo hacerlo.
- Configurar la red de interlocución y la dinámica de relaciones entre los agentes interesados e implicados y contribuir a canalizar su influencia en todos los pasos del ciclo de las políticas sectoriales (diseño, implementación y evaluación).
- Llevar a cabo las actividades de investigación, sensibilización, información, formación, asesoramiento, mediación u otras similares dirigidas a diversos agentes, con el fin de facilitar la incorporación (*mainstreaming*) de la perspectiva o enfoque correspondiente en las políticas sectoriales.
- Elaborar y evaluar protocolos, procedimientos o procesos de trabajo que faciliten la coordinación entre agentes de diversos ámbitos sectoriales para una finalidad de interés.
- Impulsar las modificaciones legales y transformaciones estructurales en los diversos ámbitos sectoriales que permitan alcanzar las finalidades propuestas.
- Efectuar el seguimiento y evaluación de los logros deseados y del impacto específico de las diversas políticas o actuaciones, lo que permitirá comprobar hasta qué punto son amigables (*friendly*) con los fines y líneas de actuación planteados.

De ahí el potencial transformador de las políticas transversales para la potenciación de los diversos agentes y esferas en colaboración, tensión, contradicción o conflicto con la propia esfera pública en la arena de las políticas sociales y en la arena política en general. En la medida en que los poderes públicos compartan poder con las personas, familias, comunidades y organizaciones solidarias y promuevan su fortalecimiento, las políticas públicas pueden ganar en pertinencia, versatilidad, legitimación e impacto. También es cierto que las políticas transversales pueden llegar a desnaturalizar o distorsionar las políticas sectoriales. La incorporación (*mainstream*) desequilibrada de una determinada perspectiva transversal en el seno de una política sectorial o, dicho de otra manera, la focalización (*targeting*) excesiva de una política sectorial hacia una determinada problemática puede sesgar o desviar la política secto-

rial, haciéndole perder universalidad, eficacia y legitimidad. Ello ocurre, en ocasiones, cuando determinados servicios (de educación en el tiempo libre, por ejemplo) para niñas y niños se organizan y estructuran principalmente pensando en la conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores y se subordina el que debiera ser propósito principal y rector de dichas actividades a uno –la conciliación– que debiera ser secundario o colateral. Sin embargo, la conversación entre la política sectorial y la política transversal puede y debe servir para construir nuevas síntesis creativas donde ambas sean potenciadas.

No se debe olvidar, por otra parte, que las políticas transversales pueden *tirar* de las políticas sectoriales en sentidos divergentes u opuestos, y que habrá que gestionar dichas tensiones en forma creativa y sinérgica. Así, por ejemplo, desde la política familiar se puede intentar reforzar la familia como proveedora de cuidados (favoreciendo la conciliación entre la vida laboral y familiar), mientras que la política de igualdad entre mujeres y hombres puede identificar en dicho fortalecimiento familiar una amenaza por la mayor probabilidad que puede tener una división sexual del trabajo desequilibrada, injusta y machista de ocurrir en el ámbito familiar (en comparación con un ámbito profesional o publico).

La política familiar

Dentro de las políticas sociales transversales, la política familiar sería aquella que pretende canalizar y dirigir la influencia de los poderes públicos –y de otros agentes– en las familias, es decir, en los vínculos y relaciones familiares. La política familiar parte de la existencia de las redes y dinámicas familiares y de la influencia que los poderes públicos y el resto de esferas de la vida social tienen en ellas. Asumiendo que dicha influencia es inevitable, las políticas familiares expresas e intencionales la acotan, definen, orientan e impulsan, entendiendo que, en principio, las familias cumplen funciones valiosas y, hasta cierto punto o en cierto modo, insustituibles.

Entender la política familiar como política transversal supone asumir que lo que busca es que las diferentes políticas sectoriales incorporen la perspectiva familiar, que sean amigables con las familias –*familiy friendly*– y que tengan un impacto familiar positivo. Donati propone un *family mainstreaming "para corregir los efectos negativos y perversos de aquellas políticas que han sido dirigidas a los individuos como tales, sin tener en cuenta debidamente sus relaciones familiares, sean cuales sean los sectores de intervención"* (Donati, 2012: 28). Y añade que *"ciertamente la política no podrá más influir de manera directiva y condicional, con normas burocráticas dictadas desde arriba, como ha ocurrido en el pasado. Sin embargo, sus funciones son esenciales* (…)*. La política tiene la responsabilidad de crear un contexto social family friendly que valorice el ser y hacer familia"* (Donati, 2012: 28). Aquí damos un paso nuevo a partir de anteriores aportaciones y hacemos una apuesta radical por la política familiar como política transversal, es decir, por intentar mostrar que todos los contenidos operativos de las políticas familiares pueden canalizarse por unas u otras políticas sectoriales.

En cualquier caso, como ocurre en otras políticas transversales, antes de proyectarse sobre las políticas sociales sectoriales (y los correspondientes derechos sociales), las políticas familiares (que aquí consideramos como políticas sociales, según las definiciones dadas) lo hacen sobre aspectos relacionados con los derechos de primera generación –singularmente los derechos civiles–. Es lo que se ha hecho, por ejemplo, cuando se ha legislado sobre el matrimonio –en su caso, homosexual–, el divorcio –y las obligaciones que genera, también económicas–, la adopción, el acogimiento, la custodia, la patria potestad, el derecho y la obligación de alimentos o la herencia. A partir de esa configuración civil de la familia –mediante el derecho familiar o derecho de familia, considerado por algunas corrientes como rama del derecho civil–, la incorporación del enfoque familiar a las políticas sociales sectoriales intenta hacerlas más amigables con las familias.

Algunas de las medidas más frecuentes de las políticas familiares consisten en prestaciones económicas que pretenden incentivar la formación de familias o, dicho de otro modo, compensar por los costes que generan la formación de familias y su funcionamiento –coste de oportunidad asociado a la vida familiar–. Se supone que las personas tienen motivaciones intrínsecas para procrear, crear familias y mantener estructuras familiares y se entiende que la sociedad, a través de los poderes públicos, puede apoyar económicamente esas decisiones y comportamientos. Las siguientes pueden entenderse como prestaciones económicas orientadas a los fines propios de cada una de las políticas sectoriales, que a su vez incorporan de forma especialmente explícita e intensa la perspectiva familiar:

- Las prestaciones económicas orientadas a incentivar la conciliación entre la vida laboral y familiar –a compensar por el lucro cesante derivado de la disminución o suspensión de actividad laboral para ejercer responsabilidades familiares–, que se encuadrarían en la política de empleo.
- Las prestaciones económicas para compensar por los costes derivados de tener descendencia o de tener familiares económicamente a cargo, que se encuadrarían en la política de garantía de ingresos.
- Las prestaciones económicas destinadas a incentivar el acogimiento familiar de menores en situación de desprotección, que se encuadrarían en el ámbito de los servicios sociales.

Lógicamente los incentivos económicos de tipo familiar pueden canalizarse a través de la política fiscal y cabe hablar de políticas fiscales que incentivan o penalizan las relaciones y vínculos familiares. Ahora bien, para que una política de protección económica de las familias canalizada fiscalmente no resulte regresiva tienen que contemplarse las deducciones reembolsables, es decir, que las personas puedan recibir más de lo aportado fiscalmente.

Sea como fuere, desde el marco teórico y organizativo que proponemos, cada una de las seis grandes políticas sociales sectoriales estaría llamada a la promoción y protección de un bien que puede ser disfrutado individualmente. El sentido de la configuración de las políticas sociales sectoriales es el de operativizar, gestionar y gobernar el ejercicio de la responsabili-

dad pública en la promoción y protección de cada uno de los seis bienes identificados. Ahora bien, dado que sabemos que la protección y promoción de dichos bienes complejos no puede ser asumida solo por el Estado (o ser solo cosa suya), sino que debe alcanzar a otros agentes y ser asumida por ellos –cada individuo, las familias, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil organizada–, según la concepción que proponemos, lo que intentan las cuatro grandes políticas sectoriales –o conjuntos de políticas sectoriales– es reivindicar y posicionar a esos diferentes agentes en el despliegue y funcionamiento de las políticas sociales y las políticas públicas en general.

No se prejuzga aquí en qué medida y de qué manera se reparten y relacionan las responsabilidades de los diferentes agentes mencionados, cuestión que se reconoce como legítimamente discutible en el marco de la controversia política e ideológica en sociedades democráticas. Pero sí se pretende ofrecer instrumentos para un debate más complejo, matizado, informado y fundamentado. Para dicho debate nos parece especialmente pertinente la diferenciación propuesta entre políticas sectoriales y políticas transversales y la comprensión de la manera en la que interactúan las diferentes políticas entre sí. A continuación vamos a estudiar e ilustrar brevemente la interrelación entre la política familiar y otras en torno a los tres asuntos que se nos han propuesto: la conciliación, la igualdad y el cuidado.

Políticas familiares y conciliación: el empleo y las relaciones económicas

La conciliación de la vida familiar con otras dimensiones o aspectos de la vida de las personas es, en buena medida, conciliación de la vida laboral y familiar y, por tanto, entendemos que se abordaría principalmente en el marco de la política sectorial laboral. Por ello, en la política laboral la incorporación del enfoque familiar ha de afectar a la extensión y flexibilidad de los horarios y períodos laborales. Ahora bien, hay que advertir que ello ocurre desde dos puntos de vista, a menudo contradictorios, que hay que compatibilizar. Cuando miramos los períodos y horarios laborales desde el punto de vista de las personas empleadas, se tiende a su reducción o compresión, con el fin de que estas personas puedan atender mejor a sus responsabilidades familiares. Cuando miramos los períodos y horarios laborales desde el punto de vista de las personas destinatarias, usuarias o clientes, se tiende a su ampliación o extensión, de modo que estas personas puedan compatibilizar mejor esa condición de destinatarias, usuarias o clientes con otras dimensiones o vertientes de su vida –familiar, laboral u otras–. Parece evidente que la manera de conseguir la amplitud y extensión de horarios que pedimos como destinatarias, usuarias o clientes y, a la vez, la reducción o compresión que necesitamos como empleadas es mediante la flexibilidad laboral y la posibilidad de que las personas que trabajan en las organizaciones puedan adaptar su horario y calendario en función de las responsabilidades familiares que correspondan a su momento del ciclo vital o las circunstancias o contingencias familiares en las que se encuentren –de forma más transitoria o permanente–, de modo que se compensen entre sí las situaciones de las personas con mayor y menor disponibilidad laboral. Aquí se incluirían las reducciones de jornada, bajas o excedencias.

A la hora de establecer las consecuencias que esta flexibilización, reducción o suspensión temporal de la actividad laboral tendría en la remuneración de la persona aparecen dos consideraciones básicas:

- Parece justo que se diferencie entre circunstancias en las que no fuera aceptable ningún menoscabo en los ingresos económicos –por ejemplo, en la baja por nacimiento o adopción–y otras en las que cupiera cierta disminución de ingresos, entendiendo que la política familiar velaría por que dicha disminución no resultase desincentivadora de la reproducción y la formación y desarrollo de familias.
- Parece justo que exista un reparto o colaboración entre la organización empleadora, las administraciones públicas y la persona interesada a la hora de asumir los costes económicos correspondientes, entendiendo que el lucro cesante o coste de oportunidad que asume la empresa es una parte de su aportación de valor a las personas empleadas y a la sociedad.

En cualquier caso, cuando estudiamos la política laboral nos damos cuenta de la necesidad de pensar y diseñar una política de empleo más consciente de sus limitaciones y paradojas, que intente huir del pensamiento mágico y que, desde la evaluación transparente y la honestidad política, pueda ser capaz de desinvertir donde sus actividades operativas no se muestren suficientemente eficientes. Esa desinversión selectiva y abandono de actividades de escaso valor añadido solo será políticamente posible y éticamente aceptable en la medida en que se propongan y funcionen cursos de acción alternativos con un mayor y mejor impacto en la situación del empleo. Como principales líneas de estudio y actuación que identificamos en esta área señalaríamos, entre otras, las siguientes:

- La relacionada con la modulación y adaptación de los horarios, calendarios y ciclos laborales en las diferentes etapas del ciclo vital para hacer compatible la vida laboral con el resto de dimensiones o facetas de la vida: vida familiar y comunitaria, acción voluntaria u otras (lo cual, por otra parte, es una forma de flexibilización y reparto del empleo).
- La relacionada con la gestión intersectorial ágil e inteligente de las interfaces e incentivos entre la política laboral y las políticas de garantía de ingresos (con efectos, entre otros, de afloración y formalización de empleo sumergido o informal), avanzando, con aportaciones de la filosofía de la flexiseguridad, en la superación de la precariedad y el aumento de la productividad.

A este respecto, hay especiales oportunidades de perfeccionamiento e innovación en el diseño de la política de garantía de ingresos y su coordinación o integración con la política fiscal, como ya se ha dicho. Se trataría de explorar las oportunidades de simplificar y unificar la gestión de un conjunto amplio de prestaciones y ayudas económicas (contributivas y no contributivas) y, a la vez, coordinar e integrar estas políticas con la política fiscal (y especialmente tributaria). Se trataría de superar la fragmentación, opacidad, costes de gestión y efectos no deseados presentes en el manejo público de las entregas dinerarias que la Administración proporciona a las personas, visualizándolas conjuntamente con las bonificaciones, deducciones, desgravaciones o exenciones que se dan en el marco de la política fiscal que, como hemos señalado, podrían llegar a ser reembolsables, es decir, convertirse en un impuesto negativo, en la línea de los *tax credits* anglosajones (Zalakain, 2013: 213).

Políticas familiares e igualdad: juegos de suma negativa o positiva

Entre las políticas transversales hemos identificado un primer grupo de políticas que proponemos denominar de *igualdad y atención a la diversidad*. Asumiendo que las personas son diferentes entre sí en relación con muchas de sus características y situaciones, estas políticas buscan que de esa natural y enriquecedora diversidad humana (en lo biológico, lo psicológico o lo cultural) no se deriven desigualdades en aspectos o cuestiones (morales y políticas) que afecten a lo que nos une, a aquello en lo que todas las personas somos y debemos ser iguales: dignidad, libertad, seguridad, derechos y participación en la sociedad.

Parece claro que estas políticas que miran a los individuos, a la diversidad y a la igualdad entre los individuos son políticas transversales en la medida en que su mejor manera de operar (desde la experiencia acumulada, el consenso del conocimiento y la evidencia comparada) es contribuyendo a que las políticas sectoriales sean cada vez más verdaderamente universales y personalizadas. Lo que las políticas de igualdad y atención a la diversidad señalarían es que cuanto más capaces sean las políticas sectoriales de gestionar la diversidad existente entre los individuos, más inclusivas y universales serán y, por lo tanto, más se aproximarán a la meta o valor de la igualdad entre todas las personas. Para ello resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades e instrumentos de diagnóstico científico y prescripción técnica en los diferentes ámbitos sectoriales.

No cabe extenderse aquí sobre el ideal, el valor y el objetivo de la igualdad (de oportunidades, de trato o de resultados). Lo opuesto a la igualdad sería la discriminación, entendiendo por tal restricción o relegación, basada en características o situaciones de las personas, que tenga por objeto o por resultado impedir o dificultar el acceso a derechos, espacios, actividades o vivencias. La discriminación puede ser más o menos estructural o coyuntural, más o menos directa o indirecta, más o menos explícita o disimulada y más o menos intencional o involuntaria. La discriminación múltiple se produce cuando una persona es objeto de discriminación por varias características o situaciones a la vez. En la medida en que se va difuminando el vínculo explícito entre la restricción o relegación y una determinada característica o situación de la persona y en la medida en que se va diluyendo la identidad e intencionalidad de la persona u organización que la practica, cabe decir que nos alejamos del concepto de discriminación y entramos en el terreno de la exclusión social.

Los principales ejes o factores de diversificación interindividual que generan políticas de igualdad y atención a la diversidad (y políticas de no discriminación o de prevención de la discriminación y lucha y protección contra la discriminación) serían los que tienen que ver con:

- Diversidad sexual.
- Diversidad generacional.
- Diversidad funcional.
- Diversidad cultural.

Entendemos que con estos cuatro ejes o factores se recogen, agrupan y ordenan las principales diferencias interindividuales que pueden convertirse en factores de discriminación y, por tanto, las principales perspectivas transversales que en la política social cabe tener desde la preocupación por la igualdad, la no discriminación y la atención a la diversidad.

Desde la política familiar se ha de buscar la sinergia y gestionar la gestión que puede existir con la política transversal de igualdad. Sinergia necesaria y tensión inevitable, ya que la perspectiva de igualdad promueve el empoderamiento del individuo, mientras que la perspectiva familiar impulsa el fortalecimiento de las familias. Tal como hemos dicho, puede haber una tensión especial entre la perspectiva familiar y la igualdad de género, en la medida en que históricamente la desigualdad entre mujeres y hombres se ha construido, en gran parte, en el seno de las relaciones familiares. Sin embargo, también cabe pensar en sinergias como las que se visualizan en el trabajo por la igualdad en el derecho de las personas a formar familias (con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual) o por la construcción de familias y relaciones familiares promotoras y respetuosas del valor de la igualdad.

Políticas familiares y cuidado: la construcción de los servicios sociales

La importancia y conceptualización que proponemos para los servicios sociales tiene que ver, en buena medida, con la denominada *crisis* de los *cuidados* (Pérez Orozco, 2014: 63). Posiblemente hay dos procesos históricos que nos permiten ver y configurar los servicios sociales como servicios para la protección y la promoción de la interacción: por un lado, la progresiva universalización (impulsada por diversos agentes y movimientos) de las diversas políticas sociales sectoriales, que ha hecho que los diferentes ámbitos sectoriales vayan asumiendo su responsabilidad con el conjunto de la población (vaciando de algunos contenidos el *camión escoba* intersectorial que históricamente venían representando en muchos casos los servicios sociales); por otro, el incremento y extensión de las situaciones de limitación funcional y las profundas transformaciones y menor disponibilidad agregada para el apoyo relacional en las redes familiares y comunitarias. Así, en lo que toca específicamente al segundo de estos dos factores, se viene produciendo en España (como en otros países) una "verticalización de las redes familiares". Un 82% de las personas forma parte de una red familiar compuesta por al menos tres generaciones. Por otra parte, el paulatino descenso de la fecundidad ha hecho disminuir también el número de hermanos de generación en generación. Ambos procesos están generando una estructura de las redes de parentesco que puede calificarse, con un símil gráfico, de "estructura tipo guisante": se tienen muchos ascendientes y pocos colaterales y descendientes" (Meil, 2011: 188).

En lo tocante a los roles de mujeres y hombres, María Ángeles Durán recuerda que *"en España la preferencia por el modelo de familia de doble carrera igualitaria se ha instalado sólidamente. Según un estudio reciente del CIS, es el preferido por más de dos tercios de la población"* (Durán, 2012: 206). Sin embargo, como señala esta autora, se percibe una cierta distancia entre lo que se declara retóricamente acerca de la igualdad entre mujeres y hombres y la realidad efectiva a la hora de asumir las responsabilidades familiares y la realidad.

Así, *"en la misma encuesta citada, el 64% de las mujeres, frente al 16% de los varones, dijeron ser ellas quienes se encargaban de las tareas domésticas más importantes del hogar"* (Durán, 2012: 206).

Este tipo de estructura familiar (y, en definitiva, demográfica) ha de ser contemplada simultáneamente con el proceso de envejecimiento de la población, en el que los éxitos en el aumento de la esperanza de vida no lo han sido tanto en cuanto a la esperanza de vida libre de discapacidad. Según la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (España, 2008), por ejemplo, presenta discapacidad un 63,6% de las personas de 85 años, un 47,5% de las personas entre 80 y 84, un 36,9% de las personas entre 75 y 79, un 26,4 % de las personas entre 70 y 74 y un 19% de las personas entre 65 y 69.

Esta crisis de los cuidados y los fenómenos relacionados con ella (como los cambios en la pirámide demográfica y el perfil de morbilidad y funcionalidad y las transformaciones y cambios en la dinámica y estructura de las familias y en la división sexual del trabajo) no pueden ser leídos solo ni principalmente como tractores (*drivers*) de un aumento del gasto social dentro de un sistema de bienestar dado, sino que más bien suponen un reto sistémico a los modelos y sistemas de bienestar y a nuestro modo de vida y modelo de sociedad, un reto sistémico que obviamente resulta complejo afrontar. Sea como fuere, una de las claves de respuesta podría tener que ver con repensar conjunta y sinérgicamente importantes elementos de la política sanitaria, de la política de servicios sociales y de la política de vivienda a la luz, en buena medida, del enfoque comunitario. Se trataría, en principio, de impulsar simultánea y sinérgicamente los siguientes cursos de acción:

- Una transformación de la sanidad que le permita hacer frente mejor al reto de la cronicidad y la haga menos vulnerable a los procesos (o elementos tractores) de la excesiva o inadecuada medicalización, tecnificación y corporativización.
- Un desarrollo del sistema público de servicios sociales que lo configure como pilar de envergadura y reconocimiento equiparable al que tienen la educación o la sanidad.
- Una reorientación de la política de vivienda que confiera más peso a la rehabilitación, la accesibilidad, el alquiler y los espacios y servicios y procesos comunes y compartidos.

Hablamos de innovación sociosanitaria porque entendemos que la preocupación por las expectativas y demandas dirigidas en nuestro entorno hacia la asistencia sanitaria pública y, en todo caso, los poderosos propulsores del aumento del gasto sanitario público pueden constituir una de las motivaciones que dinamice o impulse experiencias, estudios y propuestas innovadoras que se construyen y desarrollan mejor en la medida en que incluyen en la ecuación tanto a la sanidad como a los servicios sociales. En este momento hay necesidades y demandas (que habría que describir y cuantificar con rigor y precisión) que corresponderían a los servicios sociales y que, al no obtener respuesta en ellos (por su notablemente menor desarrollo y penetración), se travisten como demandas sanitarias o finalmente se acaban convirtiendo en necesidades sanitarias.

El desarrollo y fortalecimiento de los servicios sociales como nuevo pilar del sistema de bienestar ofrece oportunidades que tienen que ver con la incorporación de las perspectivas transversales presentadas (y de modo singular con el enfoque familiar y comunitario). En la medida en que se incorporen estos enfoques transversales puede haber procesos de innovación en los objetivos, la operativa, la articulación u otros elementos de la política sectorial de servicios sociales y, por extensión, del conjunto de la política social. Habría que incidir en la política sectorial de servicios sociales (y en la sanitaria y de vivienda) para construir un nuevo modelo de cuidados orientado por la búsqueda de sinergias entre libertad y previsión individual; cuidados familiares y comunitarios; autogestión social y solidaria; y garantía pública y coordinación intersectorial en servicios sociales, sanidad y vivienda. Es grande la potencialidad de los servicios sociales para incidir de varias formas sinérgicas en la vida comunitaria (protegiendo y promoviendo autonomía e integración, mejorando la calidad de vida de las personas, estimulando las relaciones primarias, creando empleo de proximidad y optimizando el uso de los recursos y capacidades de las personas y las familias). Sin embargo, esa potencialidad está en buena medida por demostrarse y necesitará de tiempos largos y procesos complejos para ir generando nuevas seguridades con las que contemos las personas a la hora de planificar nuestros futuros personales.

Por otra parte, en lo tocante a la incorporación de la perspectiva familiar en los servicios sociales y al impacto familiar de estos servicios, cabría reivindicar también la aportación de los servicios sociales en la atención a criaturas en sus primeros años de vida, como hace el Ararteko en su informe cuando recomienda volver a la experiencia de los *nidos familiares* (Ararteko, 2014: 68). El conocimiento científico disponible parece dar soporte a la idea de que las necesidades de interacción –correspondientes a servicios sociales– prevalecen sobre las necesidades de aprendizaje –correspondientes a los servicios educativos– en todas las criaturas de edades tempranas. Lo que desencadena la necesidad o demanda de un servicio para una criatura de cinco meses –cuyo padre, por ejemplo, no dejó el empleo en ningún momento y cuya madre se reincorpora a él en ese momento– no es que necesite aprender nada que no pueda aprender en su entorno familiar y comunitario, sino que se produce un desajuste en su situación de interacción. Tendría sentido, en contra de la corriente predominante en las últimas décadas en España, impulsar el desarrollo de intervenciones desde los servicios sociales –más orientados, por ejemplo, a la intervención flexible en el domicilio o a experiencias de corte comunitario– en detrimento de la escolarización temprana (Casado y Sanz, 2012: 9).

Otra área de intervención de los servicios sociales de especial impacto familiar es la de la intervención familiar –que puede suponer información, orientación, acompañamiento, formación o mediación–, realizada frecuentemente en clave de promoción de la *parentalidad positiva* (Daly, 2012: 13). Aquí de nuevo se debe romper una lanza por la intervención familiar entendida como una intervención de la que pueden beneficiarse todas las familias y no una categoría especial de ellas, aunque pueda estar especialmente indicada, por ejemplo, en situaciones de acogimiento o adopción –alternativas usualmente preferibles, desde la perspectiva familiar, a otras formas de atención a menores en situación de desprotección–. También se abordarían desde los servicios sociales las intervenciones dirigidas a personas

cuidadoras familiares de personas en situación de dependencia o discapacidad. Por otro lado, son notables los solapamientos o entrecruzamientos entre política familiar y política de vivienda: una u otra política de vivienda favorece o dificulta unas u otras dinámicas y formas de creación de nuevas familias y de convivencia y relación familiar.

Conclusión

Existe un alto consenso entre las personas expertas sobre el desfase español en políticas familiares, en comparación con los países de nuestro entorno, con consecuencias diferenciales, por ejemplo, en materia de natalidad. Parece que nuestro familismo consiste en esperar mucho de las familias pero apoyarles poco. Por otra parte, la fragilidad de nuestras políticas familiares las ha hecho especialmente vulnerables a recortes. Según Lluis Flaquer, *"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 todo, se fomente la conciliación de la vida laboral y familiar probablemente no va a aumentar la natalidad"* (Flaquer, 2000: 158-159).

En este texto se ha pretendido presentar de forma razonada y fundamentada una perspectiva teórica según la cual la política familiar sería el intento de formular y orientar la influencia de la esfera pública o estatal en la esfera de las relaciones familiares, esfera que el Estado reconocería como diferenciada y autónoma y como portadora de una lógica específica y distinta de la lógica del subsistema público. Una política familiar que se basaría en el reconocimiento por parte del Estado de que la familia hace cosas que el Estado no sabe ni puede hacer y que constituyen un aporte insustituible para el bienestar de las personas. Conocedor de que su accionar puede contribuir a la formación y destrucción de relaciones familiares y a la definición de su naturaleza y características, el Estado estaría llamado a construir e implementar unas políticas familiares potenciadoras de relaciones familiares positivas en un marco ético suficientemente compartido y razonablemente pluralista.

Se ha intentado poner de manifiesto hasta qué punto es necesario comprender y construir adecuadamente las dinámicas de sectorialidad y transversalidad en las políticas sociales y, en definitiva, sugerir hasta qué punto puede ser transformadora de la política social y de las políticas públicas en general la incorporación de una perspectiva familiar y comunitaria. Cabe reflexionar, en todo caso, sobre la medida en que la dinámica, la lógica y la ética del cuidado pueden permear las relaciones familiares, las políticas públicas y, en general, la vida social en el actual contexto de crisis de los cuidados y de renovadas amenazas para la sostenibilidad de la vida. Se invita, en cualquier caso, a la innovación pública y social en el desarrollo de buenas prácticas, la generación de evidencia y la construcción compartida del proceso de tornar radicalmente más amigables con las diversas familias y comunidades nuestras intervenciones sociales y políticas públicas.

Documentos propios que se pueden consultar en fantova.net (pinchando sobre el hipervínculo)

- Construyendo una agenda en políticas sociales.
- Radiografía de la sociedad envejecida.
- Políticas públicas y profesionalización de cuidados.
- El enfoque familiar y comunitario en las políticas públicas de servicios.
- Política familiar e intervención familiar.

Bibliografía

ARARTEKO (2014): *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas*. Vitoria-Gasteiz.

CASADO, Demetrio y SANZ, María Jesús (2012): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*. Madrid, Seminario de Intervención y Políticas Sociales.

CORTINA, Adela (2001): *Alianza y contrato. Política, ética y religión*. Madrid, Trotta.

DALY, Mary (edición) (2012): *La parentalidad en la Europa contemporánea. Un enfoque positivo*. Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Gobierno de España).

DONATI, Pierpaolo (1999): *Manuale di sociologia della famiglia*. Roma, Laterza.
(Edición)(2012): *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazione nei servizi. I. Aspetti demografici, sociali i legislativi*. Roma, Carocci.

DURÁN, María Ángeles (2012): *El trabajo no remunerado en la economía global*. Bilbao, Fundación BBVA.

FANTOVA, Fernando (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao, Universidad de Deusto.
(En prensa): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, CCS.

FLAQUER, Lluis (2000): *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona, Fundación "la Caixa".

MEIL, Gerardo (2011): *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona, Fundación "la Caixa".

PÉREZ OROZCO, Amaia (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid, Traficantes de Sueños.

TOBÍO, Constanza y otras (2010): El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI. Barcelona, Fundación "la Caixa".

ZALAKAIN, Joseba (2013): "Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional" en *Lan Harremanak*, número 29, páginas 171-212.

CONCILIACIÓN E IGUALDAD DE GÉNERO EN EL CUIDADO DE LAS PERSONAS

CONSTANZA TOBÍO
(Soziologian katedraduna Madrilgo Carlos III.a Unibertsitatean /
Catedrática de Sociología de la Universidad Carlos III de Madrid)

Introducción

Igualdad de género y conciliación no van necesariamente a la par. Si es difícil pensar en la igualdad entre mujeres y hombres sin políticas de apoyo para hacer compatible el mundo de la familia y el mundo del empleo, no dejan de existir formas de conciliación ajenas a la igualdad. En el extremo, la familia teorizada y preconizada por pensadores funcionalistas como Talcott Parsons, basada en la estricta división de roles entre las mujeres amas de casa y los hombres proveedores, constituye una manera de articular familia y empleo, aunque una manera que se establece a la escala del núcleo conyugal, no de la persona individual. Otras modalidades, como el trabajo a tiempo parcial femenino o los permisos parentales orientados de derecho o de hecho a las madres, constituyen formas de conciliación que reproducen roles diferenciados y poco aportan a la igualdad, aunque pueden ser muy eficaces en lo que a conciliación se refiere. En resumen, la conciliación es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la igualdad. Por el contrario, la igualdad constituye una condición necesaria de la conciliación: pueden darse –y se dan– formas de conciliación contrarias a la igualdad entre hombres y mujeres.

La ponencia se organiza en tres partes. En la primera se aborda la evolución de las políticas de igualdad y de conciliación de la Unión Europea, así como su incidencia en España. Los primeros planes de igualdad puestos en marcha por la Comisión Europea en los años setenta del pasado siglo XX se centraban en el mundo laboral como sector clave para superar la discriminación contra las mujeres. Una década después se observa que, a pesar del aumento de la actividad laboral femenina, persiste la discriminación en la remuneración o el acceso a puestos de dirección. Los planes posteriores de igualdad de la UE señalan a las responsabilidades familiares como un obstáculo para la igualdad y comienzan a formular políticas de conciliación para que las mujeres puedan compatibilizar el empleo y las tareas de cuidado. Un paso más se da

cuando se señala que, a la vez que las mujeres entran de manera generalizada en el mercado de trabajo, los hombres deben hacerlo en el mundo del cuidado de las personas y en las tareas domésticas, para lo cual hacen falta medidas de apoyo como los permisos de paternidad.

En la segunda parte de la ponencia se examinan tipos de políticas de conciliación (permisos laborales, servicios y transferencias monetarias) y casos de países, desde la perspectiva de sus efectos sobre la igualdad de género. Aparecen así formas de conciliación que mantienen o reproducen la desigualdad entre mujeres y hombres, al diferenciar roles entre uno y otro sexo (permisos parentales de larga duración, trabajo a tiempo parcial) y, por otro lado, formas de conciliación que hacen avanzar la igualdad de género (servicios de cuidado, permisos de paternidad exclusivos).

En la tercera parte se discuten los modelos de políticas sociales de Nancy Fraser (paridad en el cuidado, trabajador universal y modelo de integración) en el contexto actual de restricciones presupuestarias y reestructuración laboral.

Evolución de las políticas de igualdad de género y conciliación

La igualdad entre hombres y mujeres constituye uno de los principios básicos de los orígenes de la Unión Europea. Ya en el Tratado de Roma de 1957 se plantea la igualdad en la remuneración laboral, aunque se trata de un objetivo todavía no alcanzado. A partir de esa fecha, una sucesión de directivas europeas va creando un cuerpo normativo de aplicación obligatoria en los países miembros orientado a la igualdad en el empleo oportunidades[43]. Los instrumentos específicos para abordar la desigualdad a escala europea son los programas comunitarios de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Los dos primeros, desarrollados durante los años ochenta, se centraban en el mundo del empleo. El Programa[44] realiza una reflexión acerca de la persistencia de la desigualdad, a pesar de las crecientes tasas de actividad laboral femenina, y aborda la cuestión de una forma mucho más amplia, proponiendo una estrategia más integrada y global. Aparece por primera vez la idea de que las responsabilidades familiares son un obstáculo para la participación de las mujeres en el empleo y de que hay facilitar la compaginación de ambos tipos de actividades. El IV Plan, aprobado durante la presidencia española de la Unión Europea, abarca el periodo 1996-2000 y profundiza en el camino del anterior, incorporando nuevos conceptos e instrumentos (Comisión Europea, 1996). Se menciona explícitamente la conciliación como uno de sus seis objetivos principales, referida tanto a mujeres como a hombres. Aparece también el nuevo concepto de *mainstreaming* (transversalidad), recientemente acuñado en la Conferencia de Beijing sobre la Mujer, que pretende extender la igualdad de género a todas las dimensiones de las políticas públicas y de la vida social, más allá de los enfoques sectoriales del "problema de la mujer" hasta entonces dominantes. El IV Plan introduce asimismo un enfoque individualizado de los derechos más allá del ámbito familiar, así como la cuestión de la igualdad en la toma de decisiones. Hay que destacar también que además del enfoque basado en la "igualdad de oportunidades", se menciona la "acción positiva" como un instrumento para combatir la desigualdad. Ya no se trata solo de asegurar que todos

43 Entre otras, las directivas sobre igualdad salarial (75/117/EEC, de 10 de febrero de 1975), igualdad en materia de Seguridad Social (79/7/EEC, de 19 diciembre de 1979) o de igualdad entre hombres y mujeres que trabajan por cuenta propia (86/613/ EEC, de 11 diciembre de 1986).
44 http://europa.eu/legislation_summaries/other/c10915_es.htm.

tienen las mismas oportunidades, sino que se reconoce la insuficiencia de este enfoque y la necesidad de favorecer activamente la presencia de las mujeres en la esfera pública.

Ya en el nuevo siglo, los programas de las políticas comunitarias en materia de igualdad se sustituyen por el Plan de Trabajo para la Igualdad 2006-2010[45], en cuya denominación ha desaparecido la referencia a la igualdad oportunidades. El plan sitúa la igualdad de género en un nuevo contexto al vincularla a la estrategia económica comunitaria de la que la aportación de la actividad laboral femenina constituye un recurso clave en una coyuntura demográfica marcada por el envejecimiento. Es decir, la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo no es ya solo un derecho, sino cada vez más una necesidad de la economía europea. De las seis áreas prioritarias que se definen, una de ellas se refiere específicamente a la "conciliación de la vida privada y la actividad profesional". Se señala la importancia de desarrollar servicios para el cuidado tanto de menores como de mayores, y de promover medidas para animar a los hombres a trabajar a tiempo parcial y a disfrutar del permiso de paternidad. La Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuyo periodo de vigencia todavía no ha finalizado, persigue una orientación similar.

En España, las políticas de igualdad de género parten de la creación del Instituto de la Mujer en 1983, cuya actuación se inspira fuertemente en los programas comunitarios para la igualdad de oportunidades. En 1988 se aprueba el I Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres a nivel estatal, al que seguirán poco después planes de igualdad en otras comunidades autónomas como Andalucía, Euskadi, Madrid o Castilla-La Mancha. Para el año 2000, la mayor parte de las comunidades autónomas, así como buen número de municipios grandes y medianos, habían desarrollado varios planes, los habían evaluado y habían proseguido la profundización de las políticas de igualdad de género siguiendo muy de cerca las orientaciones de los sucesivos planes a nivel estatal (Subdirección General de Estudios y Cooperación/Instituto de la Mujer, 2005). Los enfoques, conceptos e instrumentos de los planes de igualdad van incorporando progresivamente los cambios que se van produciendo en la Unión Europea, observándose una creciente importancia de la conciliación, así como de la transversalidad (*mainstreaming*) y de la igualdad efectiva, más allá de la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, se va produciendo una trasposición de la directivas europeas en materia de género a las leyes españolas, primero a través de la legislación laboral general y después en lo que se refiere a permisos de maternidad, excedencias y reducciones de jornada para el cuidado de hijos, así como los permisos por razones familiares, a través de la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras de 1999. La denominación de la ley desborda ampliamente su contenido, ya que parece limitar la conciliación a los permisos laborales olvidando otro tipo de recursos como los servicios (guarderías, centros escolares o de mayores) y otros agentes del cuidado de las personas distintos de la madre y el padre. Es una ley muy generosa en tiempo, ya que los permisos pueden durar hasta tres años, pero no así en dinero, puesto que, con la excepción del permiso de maternidad, las demás medidas que regula no contemplan una remuneración económica. En los años noventa, la conciliación aparece como un tema nuevo en el abanico de políticas de

45 http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10404_es.htm.

bienestar, secundario respecto de sus grandes pilares como la educación, la sanidad o las pensiones. El debate es entonces si la conciliación "cabe" en el frágil y tardío Estado del bienestar español. La respuesta está en la ley de 1999: cabe si no supone un gasto adicional. Es decir, la conciliación debe ser asumida por las propias familias, limitándose la acción del Estado a facilitar la reincorporación de las personas cuidadoras al empleo anteriormente ocupado. Como la evolución posterior mostró, ese enfoque de la conciliación poco aportaba a las madres trabajadoras y a las familias de dos ocupados. El número de beneficiarios de estas políticas es muy limitado y en su inmensa mayoría son mujeres (Instituto de la Mujer, 2014).

A partir del nuevo siglo XXI, el debate público en torno a la conciliación comienza a plantearse en otros términos. Alcanzado un consenso social en torno a la necesidad de este tipo de medidas, la cuestión empieza a ser la de qué tipos de políticas de conciliación. Las elecciones de 2004 constituyen un punto de inflexión en la evolución de las políticas de conciliación. No solo aumentan de manera destacable su presencia en el debate público y en los programas electorales, sino que comienza a producirse una diferenciación en la manera de entender la conciliación. Por ejemplo, el Partido Popular pone el énfasis en el apoyo a la libertad de decisión de las familias a través de un tratamiento fiscal favorable hacia las que tienen personas menores o dependientes (PP, 2004: 97-222), mientras que el Partido Socialista Obrero Español apuesta por los servicios públicos de cuidado de la infancia con un plan para aumentar la oferta de guarderías en 300.000 plazas (PSOE, 2004: 69-75), lo que después, durante su etapa de gobierno, será el Plan Educa3. Coherentemente con sus idearios, ambos partidos adaptan la conciliación a su propia ideología. La discusión ya no es si la conciliación es posible, sino qué modelo de conciliación defienden.

La victoria socialdemócrata en las urnas abre un periodo de varios años (2004-2010) en los que la igualdad de género y la conciliación constituyen un elemento clave de la acción de gobierno. Se aborda un programa enormemente ambicioso en materia de cuidado de las personas con tres ejes principales: el cuidado de los mayores, a través de la Ley de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia de 2006; la conciliación en el marco de la igualdad de género tal y como la desarrolla la Ley de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres de 2007; y el Plan Educa3 para la progresiva universalización de la atención a los menores de 3 años. En mayor o menor medida, los tres aspectos se pusieron en marcha y continúan vigentes, excepto el Plan Educa3, aunque desde 2010, cuando las presiones de la UE obligan a iniciar un drástico ajuste de gasto público, han sufrido recortes muy severos.

Instrumentos y casos

La igualdad de oportunidades ha sido el enfoque dominante en la acción contra la discriminación de género hasta muy recientemente. Sus orígenes teóricos se remontan a Stuart Mill o Harriet Taylor (Campillo, 1996), quienes desde una perspectiva liberal señalaron las restricciones que limitaban el desarrollo de las mujeres, en especial en lo referente a la educación, la actividad laboral, la propiedad o el voto. Se trata entonces de asegurar que ambos sexos

parten de una situación igual, eliminando los obstáculos que han impedido a las mujeres desarrollar sus potencialidades en múltiples dimensiones. Ello se ha concretado en la eliminación de las restricciones formales en el acceso de las mujeres a las instituciones educativas, a todo tipo de empleos y en general al espacio público. Sin embargo, la experiencia de los años ochenta y noventa en Europa ha mostrado que las políticas antidiscriminación, a pesar de haberse implementado plenamente, no consiguieron los avances previstos en igualdad (Duncan, 1996).

La crítica a la igualdad de oportunidades, por un lado, muestra que la desigualdad de género es compleja, no necesariamente explícita y además con una notable capacidad para reproducirse bajo una apariencia de respeto a la nueva norma igualitaria. Por otro lado, abre al camino a una perspectiva distinta de la igualdad, que apunta más a los resultados que al punto de partida. Desde este punto de vista, lo que es anómalo es la ausencia de las mujeres de ciertos tipos de empleos, de puestos de responsabilidad o de posiciones directivas, no su presencia. Se trata, por tanto, de ir más allá y de adoptar medidas para que las mujeres lleguen a lugares donde no están cuando la cualificación resulta no ser suficiente. La acción positiva, por ejemplo, pretende primar a las mujeres sobre los hombres, en igualdad de condiciones de experiencia y capacitación laboral, en sectores de actividad en los que las mujeres están infra-representadas (Astelarra, 2005). El desarrollo lógico de las políticas de acción positiva conduce al enfoque de la paridad que consiste en la aplicación de cuotas numéricas de mínima presencia para uno y otro sexo en diferentes ámbitos de actividad, del empleo a los órganos de representación política o de decisión, y tanto en el sector público como en el privado (Astelarra, 2005). La instrumentación concreta de la paridad adopta formas distintas. En algunos países como Francia se ha requerido un cambio constitucional para hacer posible la paridad en las listas electorales. En España se basa en la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres de 1997, que aborda la paridad de forma transversal, es decir, aplicándose a todo tipo de actividades y ámbitos socialmente relevantes, según una proporción que establece un mínimo del 40% de presencia para ambos sexos. En la Unión Europea se encuentra en proyecto una directiva para incorporar miembros femeninos a un ámbito particularmente reacio: los consejos de administración de las empresas privadas, lo cual está generando grandes resistencias, aunque también un número creciente de quienes la defienden (Parlamento Europeo, 2012).

Los enfoques y los instrumentos de la conciliación también difieren. La cuestión se plantea como problema social cuando se generaliza la actividad laboral femenina, dejando de ser una excepción y convirtiéndose en normalidad social. Las tareas domésticas y de cuidado de las personas que antes realizaban a tiempo completo las mujeres tienen que replantearse. Hay un enfoque de la conciliación que se basa en cómo hacer compatible para ellas el empleo y la dedicación a la familia. Desde esta perspectiva, de lo que se trata es de facilitar que las mujeres puedan asumir ambas responsabilidades a través de la gestión del tiempo. Otro enfoque muy distinto es el que incorpora la igualdad de género y cuestiona el sistema actual de división del trabajo entre ambos sexos. Se plantea que la conciliación atañe también a los hombres y que otros agentes distintos de la familia –en especial el Estado– deben asumir un papel directo en el cuidado de las personas.

Hay tres instrumentos principales para desarrollar políticas de conciliación: los permisos laborales, los servicios y las transferencias monetarias. Sus efectos sobre la igualdad de género difieren: unos la refuerzan y otros, por el contrario, la reproducen manteniendo el rol femenino del cuidado. A continuación se explican las características y modalidades de esos tres tipos de instrumentos:

- Los permisos laborales consisten en una priorización temporal del cuidado sobre la actividad laboral que se concede como derecho a las personas con empleo de forma regulada por el Estado. Supone, por tanto, una desmercantilización del trabajo para aplicarlo al cuidado de quienes no pueden valerse por sí mismos en el marco de la familia (Leira, 2002). Su sentido, así como duración y condiciones económicas, es diverso. En un extremo puede asimilarse al "salario para el ama de casa" (Dalla Costa y James, 1975), que no puede realmente considerarse una medida de conciliación, ya que no tiene como finalidad hacer compatible familia y empleo, sino simplemente compensar en términos económicos el abandono laboral. En el otro lado, el permiso laboral para cuidar se entiende como ausencia temporal con retorno asegurado al mismo puesto y consideración a todos los efectos de la persona que lo disfruta como activa. La duración de los permisos puede ser muy corta, incluso de horas, o abarcar varios años, al tiempo que pueden tener una remuneración equivalente a la que se percibe cuando efectivamente se realiza la actividad laboral o puede ser inexistente, aunque lo que sí hay al menos es una garantía de retorno al empleo (pero no necesariamente al mismo puesto).
  Los permisos laborales para el cuidado son de cinco tipos principales: permiso de maternidad, permiso parental, permiso de paternidad, reducción o flexibilización de la jornada laboral y permiso por motivos familiares urgentes.
  - El permiso de maternidad en los países de la Unión Europea traspone la directiva sobre las trabajadoras embarazadas y el permiso de maternidad (92/85, de 19 octubre 1992), que establece un mínimo de catorce semanas remuneradas. Tiene la finalidad de asegurar la recuperación de la madre después del parto y de asegurar la atención a la criatura recién nacida. En España tiene una duración de dos semanas más y, además, diez de las semanas pueden ser disfrutadas por el padre.
  - El permiso parental también se basa en una directiva europea, la 96/34, de 3 junio 1996. Se puede disfrutar después del permiso de maternidad tanto por la madre como por el padre. La duración y la compensación económica es muy variable de unos países a otros, desde las catorce semanas de Irlanda y las quince de Grecia o los Países Bajos, hasta las ciento sesenta de Finlandia, Francia, Alemania, Hungría, república Eslovaca o España, aunque en nuestro país, a diferencia de los anteriores, no tiene ningún tipo de remuneración aparejada (Jaumotte, 2003).
  - El permiso de paternidad es exclusivo para los progenitores masculinos, no transferible a la madre, bajo el principio de que si no se usa, se pierde. Empezó a utilizarse en los países nórdicos como respuesta a la escasa utilización por parte de los hombres del permiso parental o del permiso de maternidad cuando ello era posible. Su compensación económica suele ser del 100% y empezó con cuatro semanas en esos países (Leira, 2002). Ante la elevada proporción de padres que lo utilizan, se ha ido extendiendo la duración temporal en esos países (Ellingsaeter y Leira, 2006) y ha aparecido en otros como Reino Unido, Francia o España, aunque con duraciones más reducidas.

- La reducción o flexibilización de la jornada laboral también se apoya en una directiva europea: la que regula el trabajo a tiempo parcial (97/81, de 14 septiembre 1997), aunque en términos estrictos regula la igualdad de derechos entre las personas que trabajan a tiempo completo y las que lo hacen a tiempo parcial, así como el paso de una a otra jornada, facilitándolo en ambos sentidos. En distintos países acompaña medidas de conciliación para que los trabajadores con responsabilidades familiares puedan modificar su tiempo de trabajo, generalmente con la correspondiente reducción salarial. En España, la Ley de Conciliación de 1999 recoge este derecho.
- Por último, en la mayor parte de países europeos existe algún tipo de permiso para atender a situaciones familiares urgentes que exigen la presencia de la madre, del padre u otro tipo de parientes. Su amplitud es muy variable: desde el caso de Suecia, donde existe un permiso remunerado de hasta 120 días por año para el cuidado hijos menores doce años, hasta el de Reino Unido, donde se regula el derecho de los trabajadores a disponer de un tiempo no remunerado durante la jornada laboral para atender a urgencias relacionadas con los hijos. En España no existe un permiso así, aunque en 2011 se creó el un permiso nuevo para atender a hijos menores hospitalizados con enfermedades graves, que responde a una parte de este tipo de demandas.

• Los servicios constituyen una forma de acción del Estado en la que la atención a las personas necesitadas de cuidado se produce fuera del medio familiar, en centros creados específicamente para esta finalidad y a cargo de personal profesional. Mientras las madres, los padres o los familiares de la persona necesitada de cuidado están ocupados en su empleo, quienes están a su cargo son atendidos en instituciones *ad hoc* externas a la familia. Son enormemente variadas, según se orienten a menores, mayores, discapacitados o enfermos, y al cuidado continuo o temporal, de corta o larga duración. Pueden ser, por ejemplo, guarderías, escuelas infantiles, ludotecas, aulas matinales, campamentos de verano, residencias, centros de día, talleres, tele-asistencia, etc. Los servicios de cuidado pueden ser organizados por las administraciones centrales, regionales o locales, directamente o mediante conciertos con el sector privado. Pueden dirigirse a toda la población o solo a una parte según sus características o necesidades y pueden, además, ser gratuitos para los usuarios o exigirse su participación económica.

• El tercer tipo de medidas de conciliación son las ayudas monetarias directas a las familias. Se han desarrollado considerablemente a partir de los años noventa, especialmente en lo que se refiere a los menores, en el marco de una ideología de la elección desde la que se plantea que la mejor forma de ayudar a las familias es dándoles recursos monetarios para que sean ellas las que decidan cómo atender a los dependientes (Jaumotte, 2003). En España, aparte de las desgravaciones fiscales por hijos, hay una ayuda directa para las madres que trabajan y tienen hijos menores de tres años.

Los tres dispositivos de políticas de conciliación tienen efectos dispares sobre la igualdad de género. En términos generales, los servicios son los que tienen un efecto positivo, ya que permiten efectivamente que las mujeres puedan mantener la actividad laboral al tiempo que sus hijos o mayores son atendidos en instituciones dedicadas al cuidado. Los permisos la-

borales, con la excepción del de paternidad, tienden a mantener o incluso reforzar el rol femenino de cuidado, ya que suelen ser las mujeres quienes optan por ausentarse del trabajo por periodos más o menos largos, lo cual tiene, por lo general, algún tipo de penalización en su carrera laboral e incluso en el mantenimiento del empleo. En cuanto a las transferencias monetarias, también tienen efectos negativos sobre la igualdad, ya que animan a las madres a abandonar su empleo, a trabajar a tiempo parcial o también a contratar una trabajadora doméstica, todo lo cual reproduce la asociación de las mujeres a las tareas de cuidado, así como la inhibición de los hombres.

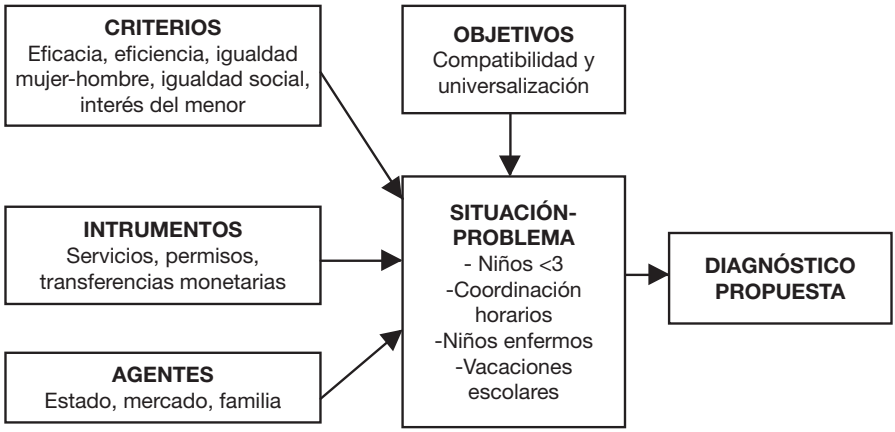
Las políticas de conciliación de los distintos países no constituyen casos "puros" de permisos, servicios o transferencias, pero sí hay un eje principal o un énfasis en uno u otro dispositivo. En los países nórdicos, por ejemplo, se centran en los servicios complementados con permisos remunerados durante el primer año de vida de los menores, todo ello bajo el principio de la igualdad de género. Son los países con más elevada participación de los hombres en el cuidado de los hijos, siendo importante la proporción de los que toman permisos de paternidad o parentales (Leira, 1992). La intervención del Estado es también muy generosa en Alemania, pero mediante políticas de permisos laborales o ayudas económicas que mantienen la fuerte diferenciación de género en el cuidado (Lewis et al., 2008), con escasas plazas en guarderías, como ocurre también en Austria, cuyas políticas se centran en las transferencias monetarias a las familias (OECD, 2011: 129-158). Francia, por el contrario, incluye en sus políticas de conciliación permisos, servicios y transferencias o ayudas económicas para el cuidado, sin que pueda hablarse de un dispositivo principal que articula sus políticas (Hantrais y Letablier, 1996; Fagnani y Letablier, 2001). En otros casos, las políticas de conciliación son limitadas, bien porque se orientan solo a quienes no tienen recursos como en el Reino Unido (Lewis, 2009), bien porque las políticas sociales en su conjunto están escasamente desarrolladas, como ocurre en los países del sur de Europa (Moreno Fernández, 2009).

Dispositivos de conciliación e igualdad de género

En un trabajo anterior (Fernández Cordón y Tobío, 2005) se ha propuesto un modelo teórico para el análisis y la definición de políticas de conciliación que incluye la evaluación de medidas de servicios, permisos y transferencias monetarias desde la perspectiva de la igualdad de género. El modelo se configura a partir de cinco elementos básicos:

- Objetivos.
- Criterios.
- Instrumentos.
- Agentes.
- Situaciones-problema.

El siguiente esquema resume el método de análisis aplicado al cuidado de menores:



Hay cinco criterios de evaluación, de los que uno de ellos es la igualdad de género. La evaluación se hace separadamente para cada uno de ellos y el diagnóstico resulta de la combinación de todos ellos. Los restantes criterios se refieren a la igualdad social y al interés del menor, por el lado de la demanda/necesidad social y por el de la oferta/viabilidad a la eficacia de la prestación para su finalidad y a la eficiencia económica. Hay que tener en cuenta que el modelo se aplica a medidas de conciliación para responder a problemas concretos, como el cuidado de los menores de tres años, la coordinación de horarios laborales y escolares o la atención a los niños cuando se ponen enfermos. Se parte, por tanto, de que no tiene sentido formular políticas genéricas de conciliación, sino que deben responder a necesidades sociales efectivas. En el ejemplo elaborado para construir el modelo, las situaciones-problemas se basan en una investigación cuantitativa sobre las estrategias y percepciones de las madres trabajadoras (Tobío, 2005).

Tomando como ejemplo la situación-problema “Cuidado de los niños cuando se ponen enfermos”, que ha sido señalado como la principal en la encuesta señalada, se puede ver a continuación la metodología de evaluación:

El cuidado de los niños cuando se ponen enfermos. Evaluación de instrumentos según criterios

INSTRUMENTOS	EFICACIA DE LA PRESTACIÓN	EFICIENCIA ECONÓMICA	EFECTOS		
			IGUALDAD DE GÉNERO	IGUALDAD SOCIAL	INTERÉS DEL MENOR
PERMISOS PARENTALES	alta	alta	media	positivo	positivo
SERVICIOS DIRECTOS	baja	baja	positivo	positivo	media
TRANSFERENCIAS MONETARIAS	baja	baja	variable	variable	no constatable

Observando la aplicación del criterio "igualdad de género" a los tres tipos de dispositivos posibles para responder a la situación –problema "cuidado de niños enfermos"– se puede ver que son los servicios los que puntúan más alto, frente a los permisos laborales que se evalúan como de nivel medio, ni positivo ni negativo, o las transferencias monetarias, cuyo efecto sobre la igualdad de género se califican de "variable". Ello se explica porque los permisos parentales recaen en mayor medida en las mujeres que en los hombres, tal como muestran tanto los datos de encuesta a madres, como los de disfrute de permisos aplicables tanto a madres como a padres. En ese sentido, los permisos no constituyen un recurso que haga avanzar la igualdad de género, ya que mantiene la mayor dedicación de las mujeres al cuidado. Por el contrario, los servicios tienen un efecto positivo, ya que permiten que la disponibilidad de ambos sexos para el empleo sea similar. En cuanto a las transferencias monetarias, es difícil estimar su impacto, ya que depende de la utilización que las familias hagan de los recursos que reciben, que puede ir desde el pago de una guardería (servicio), la remuneración de ayuda para el cuidado del menor (servicio privado) o la reducción de la actividad laboral de la madre para dedicarse al cuidado (permiso), entre otras.

La igualdad de género, sin embargo, no es el único criterio para evaluar la idoneidad de un dispositivo para atender a las necesidades de conciliación. Los otros criterios atienden a dimensiones también relevantes. Por ello, la recomendación o propuesta a adoptar no necesariamente responde al tipo de recurso con un efecto más positivo en lo referente a la igualdad de género. En el ejemplo presentado, como se puede ver más arriba, la evaluación para el cuidado de niños enfermos es negativa en los servicios en cuanto a los criterios de eficacia y eficiencia, al tiempo que solo es media en interés del menor. Tales apreciaciones se explican por la dificultad, en términos prácticos y económicos, de poner en marcha un servicio que pueda atender de forma rápida y eficaz necesidades puntuales de cuidado de niño enfermos, incuso aunque sea acudiendo al domicilio del menor. Este tipo de situaciones se caracteriza por ser impredecible, al tiempo que frecuentemente contagiosa. Una epidemia de gripe puede disparar la demanda, pero no necesariamente todos los años, ni en las mismas fechas o lugares. Por otra parte, para que sea eficaz, la respuesta debe sea inmediata, lo cual lo complica todavía más. Por el contrario, los permisos laborales para los progenitores de corta duración pueden permitir atender de forma más satisfactoria esta eventualidad, respondiendo de mejor manera al interés del menor, aunque su impacto sobre la igualdad de género puede no ser tan positivo.

Modelos de política social, género y conciliación

Hay una amplia literatura en torno a las implicaciones de género de las políticas sociales o Estados del bienestar (Sainsbury, 1966; Lewis, 1992; Antonnen y Sipilä, 1996; Bettio y Plantega, 2004). Especial interés tienen los modelos de política social elaborados por la pensadora feminista Nancy Fraser (1997) para discutir las implicaciones de las formas de conciliación en relación con el cuidado de las personas y la igualdad de género. La tipología que propone se basa en la relación entre el cuidar y el producir, es decir, distintas maneras de hacer posible la conciliación. La "paridad en el cuidado" (*caregiver parity*) reconoce la importancia social de tal actividad y busca igualar los derechos entre quienes cuidan y quienes trabajan a cambio de una remuneración. Ello implica que las personas dedicadas al cuidado, que muy mayoritariamente son mujeres, reciben compensaciones monetarias, bien directas o a través de la generación del derecho a una remuneración futura en forma de pensión de ancianidad. Se trata así de asegurar que las cuidadoras no se encuentran en una situación de dependencia o desigualdad respecto a quienes están en el mercado de trabajo. Son políticas que reproducen una concepción tradicional de la maternidad y la adscripción de las mujeres a las tareas de cuidado en el marco familiar, pero que en vez de hacerlo, como en otros momentos históricos, mediante la prohibición del acceso a la actividad laboral y a la esfera pública, lo hacen mediante la ampliación de derechos. El "perceptor universal" representa el modelo opuesto en el que se acepta como premisa de las políticas sociales que todos los adultos, hombres y mujeres reciben una remuneración a cambio de su actividad laboral. Efectivamente, esta es la tendencia en la totalidad de los países occidentales y gran parte del mundo. Sin embargo, en ninguno, ni siquiera en los del norte de Europa, la tasa de actividad femenina alcanza la masculina y menos todavía si se tiene en cuenta la elevada proporción de mujeres que trabajan a tiempo parcial. Este modelo, equiparable a lo que Lewis (2001) ha denominado *universal breadwinner*, olvida, o al menos minimiza, la relevancia social del cuidado de las personas. Si todos los adultos de ambos sexos están ocupados en el mercado de trabajo y reciben una remuneración individual para mantenerse a sí mismos, ¿quién se encarga y cómo se financia el coste de mantenimiento de menores, mayores y otras personas que no son activas económicamente y además necesitan ayuda?

Ambos modelos se encuentran atrapados en el Dilema de Wollstonecraft (Carole Pateman, 1989), según el cual aplicar la igualdad entre hombres y mujeres se traduce frecuentemente en el olvido de los obstáculos que la impiden, creando así una mera apariencia de igualdad. Por otro lado, aplicar políticas diferentes para uno y otro sexo puede crear la percepción de que las diferencias son inmutables, contribuyendo de esta manera a su reproducción. La explicación del dilema estriba en el sistema patriarcal y su resolución, tal y como plantea Pateman, en la transformación integral de la dominación de los hombres sobre las mujeres. No es posible cambiar un único aspecto –la educación, el empleo, la familia o la política–, sino que todos a la vez deber ser objeto de las políticas de género para que la igualdad sea afectiva.

El énfasis en los derechos de las cuidadoras tiene como aspecto positivo la mejora en sus condiciones de existencia, pero existe riesgo de perpetuación de la asimilación de las mu-

jeres a tales tareas, como ocurre en algunos países como Alemania, con generosas políticas sociales para que las madres puedan cuidar personalmente a sus hijos pequeños en un contexto de ideología maternalista que rechaza otras formas de atender a la infancia. Frente a ello, presuponer la universalización de la actividad laboral basando en tal consideración las políticas de bienestar puede hacer olvidar las necesidades de cuidado que las mujeres mayoritariamente siguen atendiendo sin reconocer ni compensar tal dedicación.

El tercer modelo que define Fraser es el de "integración", así denominado porque combina los dos anteriores. Es en muchos sentidos equiparable al denominado modelo socialdemócrata de los países del norte de Europa (Esping Andersen, 2000), que desde una perspectiva de género Lewis (1992) ha calificado como "modelo atenuado de perceptor principal" (*mild breadwinner model*). Hay un doble reconocimiento del derecho a trabajar y cuidar en distintos momentos de la vida, de forma simultánea o secuencial, y tanto para mujeres como para hombres en un contexto de actividad laboral generalizada, aunque con elevadas tasas de actividad a tiempo parcial femenina y nichos de empleo diferenciados según género. Por tanto, ni siquiera en estos países hay una plena igualdad entre hombres y mujeres, perviviendo una mayor dedicación de las mujeres al cuidado, lo cual supone que aunque puedan representar el caso empírico más próximo al modelo de integración, tiene asimismo rasgos del modelo de paridad en el cuidado, tal como señala Lewis al calificarlos de modalidad "atenuada" de perceptor principal o, en trabajos posteriores de "perceptor y medio" (2001).

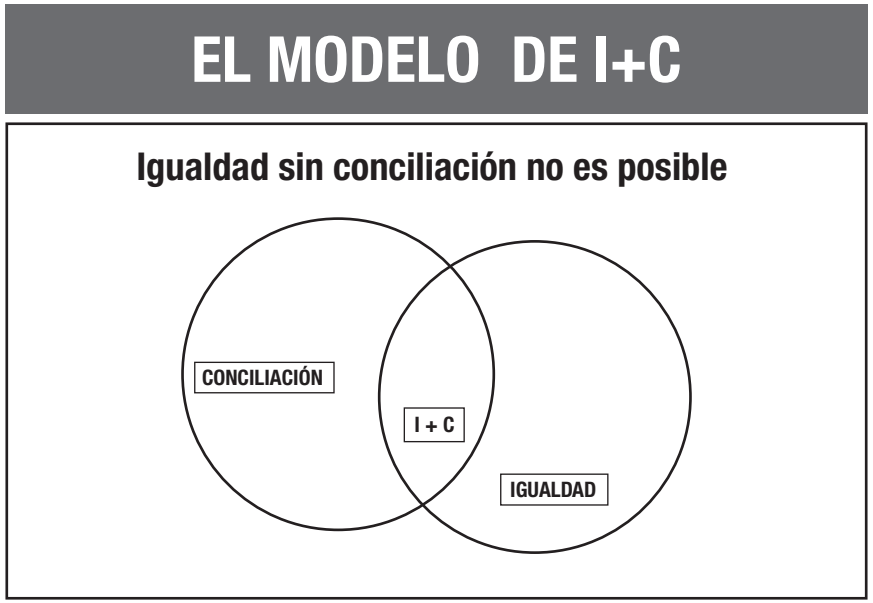
El modelo del perceptor universal tiene algo de ilusorio y mucho de asocial, en la medida en que olvida que la capacidad de sostenerse a sí mismas de las personas difiere a lo largo de la vida y de unas a otras. Su viabilidad efectiva solo es posible para algunos individuos y ni siquiera a lo largo de toda la vida. Se basa en el relegamiento del cuidado, con efectos extremadamente negativos para el bienestar y para la propia supervivencia. El modelo de integración, en cambio, sitúa en pie de igualdad el trabajo de cuidado y la actividad laboral, reconociendo la relevancia social de ambos, así como los derechos respectivos que genera a cuidar, a ser cuidado y a no cuidar, este último hasta ahora reconocido exclusivamente a los hombres (Leira, 2002). Quizá sea precisamente esta cuestión, la legitimidad del derecho a no cuidar para las mujeres, el indicador clave de la efectiva igualdad de género en el marco de un proceso que replantea la relación entre el individuo, la familia y el Estado.

Conclusión

A lo largo de este texto se ha examinado la relación entre la conciliación y la igualdad de género en el marco de la problemática del cuidado de las personas. La tesis principal es que la igualdad entre mujeres y hombres es difícilmente concebible sin políticas para ayudar a hacer compatibles las responsabilidades laborales y familiares, pero, por el contrario, sí existen medidas de conciliación que no llevan aparejada la igualdad e incluso la reproducen, tal como se ha visto anteriormente. La división de roles entre la mujer cuidadora y el hombre provee-

dor está en el centro de la desigualdad, al vetar el acceso a aquellas al mundo público, a las actividades productivas y a los ámbitos de toma de decisiones, relegando además las tareas de atención a las personas dependientes y de mantenimiento del hogar al ínfimo reconocimiento social. Por ello, los hombres han considerado esa parte de la vida como ajena, desarrollando de forma hipertrófica y unidimensional las capacidades productivas, así como en general el ejercicio del poder. El patriarcado sojuzga a la mujer y a los menores, pero limita también fuertemente las potencialidades de los hombres.

El modelo que aquí se propugna es el de compartir el cuidado y el empleo, el hogar y el poder entre las personas de uno y otro sexo. Para ello, como hace la Ley de Igualdad de 2007, debe favorecerse, por un lado, la incorporación de las mujeres al empleo para que no solo puedan mantenerse en él, sino desarrollar su carrera profesional hasta donde su cualificación lo permita, de la misma manera que hacen los hombres y, por otro, la incorporación de los hombres al mundo doméstico y del cuidado. Al mismo tiempo, se trata de velar por que quienes necesitan apoyo por razón de edad o enfermedad encuentren el adecuado, aportado por la familia y el Estado, que constituyen en esa materia los agentes fundamentales. La familia igualitaria en la que tanto las mujeres como los hombres trabajan en un empleo, comparten el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos es el modelo preferido por una amplia mayoría de la población española, tal y como repetidamente vienen indicando los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas. Se trata ahora de hacerlo posible.



BIBLIOGRAFÍA

ANTONNEN, Anneli y SIPILÄ, Jorma (1996). "European social care services: is it possible to identify models?". *Journal of European Social Policy*, 6, 2, 87-100.

ASTELARRA, Judith (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Cátedra.

BETTIO, Francesca y PLANTENGA, Janneke (2004). "Comparing care regimes in Europe". *Feminist Economics*, 10, 1, 85-113.

CAMPILLO, Neus (1996). "J.S. Mill: Igualdad, criterio de la modernidad". En M.A. Durán *Mujeres y hombres en la teoría sociológica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 73-111.

COMISIÓN EUROPEA (1996). *Cuarto programa de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres* (1996-2000). Madrid: Instituto de la Mujer/Ministerio de Asuntos Sociales.

DALLA COSTA, Mariarosa y JAMES, Selma (1975). *El poder de las mujeres y la subversión de la comunidad*. México: Siglo XXI.

DUNCAN, Simon (1996). "Obstacles to a Successful Equal Opportunities Policy in the European Union". *The European Journal of Women's Studies*, 3, 399-422.

ELLINGSAETER, Anne Lise y LEIRA, Arnlaug (eds.) (2006). *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states*. Bristol: Policy Press.

FAGNANI, Jeanne y Letablier, M. Thérèse (2001). "Famille et travail: contraintes et arbitrages". *Problèmes politiques et sociaux*, 858.

FERNÁNDEZ CORDÓN, Juan Antonio y TOBÍO, Constanza (2005). "Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales". Documento de trabajo nº 79. Madrid: Fundación Alternativas. http://www.pid.evimo.es/ConciliacionFamiliarMadres.pdf.

FRASER, Nancy (1997). Justice Interruptus. *Critical reflections on the "postsocialist" condition*. Nueva York: Routledge.

Hantrais, Linda y Letablier, M. Thérèse (1996). *Families and family policy in Europe*. Londres: Longman.

Instituto de la Mujer (2005). *Estudio comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres autonómicos y nacional*. Madrid: Instituto de la Mujer/Ministerio de Asuntos Sociales. En línea: http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/ficheros/documentos/Comparativa%20Planes%20de%20Igualdad.pdf. Consulta el 10/07/2014.

"Estadísticas de conciliación". En línea: http://www.inmujer.gob.es/estadisticas/consulta.do?area=6. Consulta el 12/07/2014.

JAUMOTTE, Françoise (2003). *"Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries"*. OECD, Economic Studies, 37, 2003/2.

Leira, Arnlaug (1992). *Welfare States and Working Mothers*. Cambridge University Press.
(2002). *Working Parents and the Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEWIS, Jane (1992). "Gender and the Development of Welfare State Regimes". *Journal of European Social Policy*, 2, 3,159-173.
(2001). *The End of Marriage? Individualism and Intimate Relationships*. Cheltenham: Edward Elgar.
(2009). *Work-Family Balance, Gender and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

LEWIS, Jane; Knijn, Trudie; Martin, Claude; y Ostner, Ilona (2008). "Patterns of development in work/family reconciliation policies for parents in France, Germany, the Netherlands and the UK in the 2000s". *Social Politics*, 15, 3, 261-286.

Moreno Fernández, Luis (2009). *Reformas de las políticas del bienestar en España*. Madrid: Siglo XXI.

OCDE (2011). *Doing better for Families*. OECD Publishing.

PARLAMENTO EUROPEO (2012). "Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas". COM(2012)0614.

PATEMAN, Carole (1989). *The Disorder of Women*. Cambridge: Polity Press.

PP (2004). "Avanzamos juntos. Programa de Gobierno del Partido Popular".

PSOE (2004). "Programa Electoral para las Elecciones Generales de 2004".

SAINSBURY, Diane (1996). *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.

TOBÍO, Constanza (2005). *Madres que trabajan. Dilemas y estrategias*. Madrid: Cátedra/Instituto de la Mujer.
(2012). "Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan". Revista Internacional de Sociología, 70, 2, 399-422. http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/427/450.
(2012). "Reciprocity and solidarity in intergenerational relationships: Spain, France and Norway". Papers, 97, 4, 849-873. http://papers.uab.cat/article/view/v97-n4-tobio/pdf.

TOBÍO, Constanza; AGULLÓ, M.ª Silveria; GÓMEZ, M.ª Victoria; y MARTÍN, M.ª Teresa (2010). *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. Fundación La Caixa. Barcelona.
http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol28_completo_es.pdf.

6

2. MAHAI-INGURUA
MESA REDONDA II

2. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA II*:
BATERAKO EKARPENA ETORKIZUNEKO FAMILIA POLITIKEI: ASKOTARIKO FAMILIEN HITZA. GIZARTE-ERAKUNDEETAKO ORDEZKARIAK / *UNA APORTACIÓN CORAL A LAS POLÍTICAS DE FAMILIA DEL FUTURO: LA VOZ DE LAS FAMILIAS DIVERSAS. REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES SOCIALES*

LAS FAMILIAS CON HIJOS/AS, NUESTRO FUTURO
HIRUKIDE

Desde comienzos de este siglo XXI han sido muchos los expertos, informes y estudios que han dado la voz de alarma reiteradamente sobre el envejecimiento de la población tanto en Euskadi como en el conjunto del Estado. Este paulatino envejecimiento se vio paliado circunstancialmente gracias al boom de la inmigración en los años de mayor bonanza económica y laboral, pero es obvio que ese momento pasó y con él han vuelto a sus hogares buena parte de los ciudadanos extranjeros que vinieron. Junto a ello, la crisis económica ha agudizado el descenso de nacimientos, volviendo a las cifras de hace más de 10 años.

El llamado invierno demográfico tendrá consecuencias directas sobre el Estado de bienestar en su conjunto y, ante todo, sobre el sistema público de pensiones que, como venimos reiterando desde hace años, será insostenible. Por tanto, parece obvio que hay que tomar más medidas para proteger a las familias con hijas e hijos, ya que las actuales no están siendo suficientes.

En este sentido, desde Hirukide coincidimos plenamente con el informe presentado por el Ararteko el pasado junio, sobre políticas de apoyo a las familias en Euskadi. Compartimos tanto los desafíos planteados como las recomendaciones dirigidas a las administraciones públicas vascas, a las cuales ya se las hemos trasladado en sucesivas ocasiones. Desde Hirukide venimos reclamando a las administraciones desde ya 15 años medidas a favor de una mayor transversalidad de las políticas de apoyo a las familias; un aumento de la inversión pública para compensar los costes de las familias con hijas e hijos; más medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral; así como un mayor apoyo a las familias en situación de vulnerabilidad, todas ellas recogidas en su informe.

Pero para lograr avanzar realmente en todas estas materias es imprescindible implantar una cultura social que valore la maternidad y la paternidad, que los políticos de todos los colores hagan un pacto por las familias, para defenderlas y apoyar a las madres y padres que tengan hijos/as o personas dependientes. De igual forma, deberían apoyar a las empresas que

promueven la responsabilidad familiar corporativa y facilitan la conciliación de la vida familiar y laboral de sus empleados y empleadas.

Porque no podemos olvidar que en el transcurso de la historia, la familia se ha reconocido como la unidad básica de la sociedad y el mejor medio para transmitir y preservar los valores fundamentales de la persona humana. Mediante la función de educación y socialización, la familia no solo transmite los valores, las costumbres y las tradiciones de padres a hijos, sino que es la ayuda y refugio para sus miembros en los momentos difíciles. Más que una simple unidad jurídica, social y económica, la familia es, ante todo, una comunidad de amor, de enseñanza y de solidaridad. A diario tenemos ejemplos claros de estas cualidades intrínsecas a la institución familiar, que está siendo el auténtico sustento y salvaguarda de las personas más castigadas y desfavorecidas por la actual crisis económica.

A continuación quiero proyectarles el vídeo que realizamos hace unos meses titulado **"Con la familia, la remontada es posible"** y con el que hemos querido mostrar precisamente cómo la familia es el auténtico sustento de nuestra sociedad y la principal salvaguarda a día de hoy.

(PROYECCIÓN DEL VIDEO REALIZADO POR HIRUKIDE)

Espero que les haya gustado. Por cierto, no puedo dejar de recomendarles que vean nuestro último vídeo que realizamos en el mes de mayo titulado "Ser madre es un plus", que por cuestiones de tiempo no puedo proyectarles ahora. No obstante, se lo recomiendo encarecidamente: **"Ser madre es un plus"**.

Y volviendo al vídeo que acabamos de ver, quiero incidir de nuevo en cómo la generosidad intergeneracional está cubriendo las necesidades básicas de miles de ciudadanos que tienen que acudir a sus seres más cercanos, su familia, para poder sobrellevar sus cargas económicas. Como dice el vídeo, *"allí donde no llegan las instituciones o gobernantes, llega la familia"*. En un momento como el actual, es fácil ver la fuerza, el protagonismo y la necesidad de la institución familiar. Pero no siempre ha sido así y no quedan lejos los años en los que se cuestionaba su papel o importancia. Para evitar que vuelva a ocurrir, una vez que pase la crisis económica, nuestros gobernantes e instituciones deberían considerar a la familia como el mejor y más seguro capital social, como la mejor inversión que puede hacer un país.

En este panorama económico, demográfico y social, lo que pedimos las familias con hijas e hijos a las administraciones y gobernantes es justicia y reconocimiento: que valoren adecuadamente la aportación al progreso social que representa el hecho de tener hijos/as. Y ahí tenemos mucho que decir las familias numerosas.

Pero, ¿quiénes somos las familias numerosas? ¿Cómo somos? ¿Quién forma este colectivo? Aquí le pediría a cada uno de ustedes un acto de reflexión y honestidad personal. Cuando oyen la expresión "familia numerosa", ¿qué les viene a la cabeza? ¿A qué la asocian? Y es que, al igual que ocurre a otros colectivos, encontramos el primer escollo en los prejuicios y estereotipos que aún siguen vigentes en nuestra sociedad.

Dentro de las familias numerosas hay una variedad muy amplia de familias, estando presente en ellas todos los colectivos sociales que ustedes conocen. La inmensa mayoría son familias con tres hijos y el porcentaje disminuye exponencialmente conforme aumenta el número de hijos e hijas. Hay familias numerosas compuestas por parejas separadas, divorciadas, viudas/os, del mismo sexo… con hijos naturales, adoptados, de parejas anteriores… Familias numerosas hay de todas las ideologías, religiones, partidos y condiciones sociales y lo que nos une en este colectivo a todas es el hecho de tener un mayor número de hijos que el resto, con las preocupaciones, alegrías y necesidades que ello conlleva.

El hecho de ser familia numerosa condiciona y acrecienta cualquier dificultad que de por sí tenga una familia. ¿Qué pasa cuando un caso de enfermedad, pobreza, discapacidad o conciliación además se da en una familia numerosa? Ante un caso de viudedad, monoparentalidad, desempleo de uno o dos progenitores, etc., el hecho de tener tres, cuatro hijos agrava considerablemente la situación.

Por tanto, lo que pedimos es que se tenga en cuenta el **número de hijos** para cualquier caso concreto en el que se tomen medidas de discriminación positiva hacia las familias en general o colectivos con necesidades concretas en particular.

Tan solo quiero dejarles un dato para mostrarles la realidad de las familias numerosas. Según una encuesta realizada recientemente por la Federación Española de Familias Numerosas y la Fundación Madrid Vivo en 5.000 hogares de todo el Estado, el 42% de las familias numerosas llega justa a fin de mes y una de cada tres tiran de los pocos ahorros que tienen o contraen deudas para afrontar los gastos del hogar.

A través de esta breve exposición, quiero trasladar cinco conceptos, ideas o metas a lograr:

1. En primer lugar, dirigiéndome a los defensores de otras comunidades autónomas, les pido que defiendan a las familias con hijos e hijas en general, ya que nuestros hijos son nuestro mayor tesoro. Un primer paso sería saber la situación real de aquellas y las políticas de familia reales en el Estado en su conjunto, en su comunidad autónoma y las buenas prácticas de nuestros países de la UE. Soy consciente de la complejidad de realizar un informe o estudio como el realizado por el Ararteko, pero ya tienen uno en el que basarse para hacer recomendaciones a sus gobiernos.

2. En segundo lugar, les pediría que trabajen para erradicar los prejuicios y estereotipos que acompañan a las familias numerosas, ya que estos hacen que en muchas ocasiones se desoigan nuestras peticiones o reclamaciones, por considerarse innecesarias, superfluas o injustas. De hecho, varias de las medidas a favor de las familias numerosas existentes se han logrado a golpe de sentencias del Tribunal Supremo u otros, como la acumulación de descuentos en el transporte público y la bonificación en la tasa de agua.

3. En tercer lugar, quiero hablarles del sistema de Renta Familiar Estandarizada, que hemos logrado que comience a implantarse en Euskadi y que estamos trabajando para lograr que se traslade a todas las administraciones públicas. A través de este sistema se pondera la renta familiar según el número de miembros de cada familia y sus circunstancias, de cara a servicios, ayudas o bonificaciones sujetas a un tope de renta familiar. Se trata de tener en cuenta en cierta medida la renta per cápita de la familia, ya que en la mayoría de los casos las familias numerosas se quedan fuera de todas las ayudas o bonificaciones por exceder los topes máximos establecidos: ayudas para conciliación, educación, vivienda, comedores o cualquier bonificación municipal.

4. Quiero ir finalizando mi exposición, pero no sin antes recalcar la cuarta idea, la importancia para las familias con hijos e hijas en general y las numerosas en particular de lo expuesto anteriormente por mi amigo Fernando Fantova sobre la conciliación familiar y laboral. Este es uno de los mayores retos que tenemos por delante tanto las entidades del tercer sector como todas las administraciones y agentes sociales. Sin medidas reales y efectivas que permitan que las mujeres se incorporen plenamente al mundo laboral y los hombres al mundo familiar, será imposible no solo que las familias tengan el número de hijos e hijas que deseen, sino que tengamos una Euskadi más joven y en definitiva una sociedad más garantizada.

5. Y por último, la importancia del **"factor hijo e hija"**. Que todas las administraciones e instituciones públicas tengan en cuenta el número de hijos/as de cada familia a la hora de legislar, reglamentar o tomar medidas que afecten a las familias, haciéndose IMPRESCINDIBLE que se revisen en profundidad las políticas de familia actuales y se alcance un consenso político entre todos los partidos para conseguir una verdadera POLÍTICA FAMILIAR INTEGRAL E INTERINSTITUCIONAL que converja hacia los modelos de la UE.

POLÍTICAS FAMILIARES. SITUACIÓN Y NECESIDADES DE LAS FAMILIAS HOMOPARENTALES

SEHASKA ELKARTEA / *ASOCIACIÓN SEHASKA*

1. SEHASKA

SEHASKA Asociación de Madres y Padres Homosexuales es una asociación joven que ha surgido de la necesidad de cuidar y asegurar el bienestar de nuestras hijas e hijos ante una sociedad en la que, aún hoy, se cuestiona nuestro modelo de familia.

Se constituyó en 2011 a partir del grupo de familias de ALDARTE. Actualmente la conformamos 40 familias y unas 150 personas.

SEHASKA comenzó realizando encuentros lúdicos con el objeto de que nuestros descendientes vieran otros modelos de familia como la suya y se ha convertido en una plataforma muy importante en la que encuentran referentes en la que apoyar su desarrollo y evolución.

Actualmente, realizamos todo tipo de actividades (lúdicas, sociales, mediáticas, reivindicativas….) y formamos parte de la red de asociaciones estatales de familias junto con FLG, GALEHI, FUNDACIÓN TRIÁNGULO, GALESH, SON NUESTROS HIJOS y otras.

2. INTRODUCCIÓN

En España las políticas familiares han estado en auge en los últimos años. Podemos decir que ha habido un redescubrimiento de las mismas, pasando prácticamente de su ausencia durante el primer período de la democracia a su impulso e incremento en estos últimos años.

Sin embargo, seguimos cuestionándonos la heteronormatividad de la institución familiar. En los últimos años se están practicando políticas decididas y valientes en la lucha contra el patriarcado y el machismo, que se concretan en actuaciones contra el sexismo, la homofobia y la transfobia. Pero continúa siendo necesario que tomemos conciencia del precio que

nuestra sociedad nos hace pagar a los hombres y a las mujeres por el simple hecho de serlo. Desde la FELGTB (Federación Estatal de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales), la sociedad se define como:

1. *Sexista*, porque impone roles de género totalmente diferenciados en función del sexo biológico de la persona, con los que se construyen las identidades de género, la identidad masculina y la femenina, de forma excluyente y jerarquizada.
2. *Patriarcal*, porque sitúa el papel cultural de los hombres por encima del de las mujeres: los géneros están jerarquizados y el masculino es predominante sobre el femenino.
3. *Heterosexista*, porque solo el tipo de relación heterosexual es aceptable: la sociedad ejerce diferentes tipos de violencia contra cualquier otra forma de relación.

Nos queda camino por recorrer en el diseño de una sociedad plural, tolerante y con un modelo de bienestar que garantice la igualdad social.

2.1. De la familia modelo a los modelos de familia

La familia española se encuentra en un tiempo de profundas y aceleradas transformaciones, cuyo reflejo más claro puede apreciarse en la diversificación de modelos familiares. En estos últimos años se han difuminado en España los límites entre legitimidad e ilegitimidad familiar, puesto que han comenzado a ser aceptadas y reconocidas situaciones familiares y vitales que durante décadas fueron rechazadas o simplemente obviadas, entre ellas, las familias homoparentales.

Desde nuestro punto de vista, tal y como planteó Lamo de Espinosa (1995), la historia de la humanidad es, en cierto sentido, la historia de la *crisis de la familia*, dado que la familia como institución no ha permanecido inmutable, sino que se ha ido modificando a lo largo y ancho de la historia y la geografía para intentar cubrir las necesidades y aspiraciones de los seres humanos en distintos contextos y momentos, como los estudios de la antropología cultural han demostrado ampliamente. Llevando esta idea un poco más allá, Inés Alberdi (1999) cita a Roussel en su argumento de que, muy posiblemente, estos distintos modos de organizar la familia tengan que ver con distintas formas de entender y buscar la felicidad. Por tanto, *no estaríamos ante la destrucción de la familia, sino ante su reconstrucción desde nuevas bases*. Del mismo modo y siguiendo el análisis de esta misma autora, no nos encontraríamos ante la pérdida de valores familiares, sino ante el cambio y renovación en ellos.

Scanzoni (2004), usando una metáfora tomada de la ecología, plantea que, al igual que la diversidad de especies es un indicador de la salud de un ecosistema, la diversidad familiar debería ser contemplada como evidencia de la salud de una sociedad, en tanto que muestra el grado en que sus miembros pueden ejercer la libertad de elegir y desarrollar el modo de vida en familia que les hace más felices. De acuerdo con su análisis, María del Mar González (2009) afirma que la diversidad familiar debería dejar de ser considerada como un problema

para ser *celebrada como un indicador de libertad*. Extendiendo un poco esta idea, a nuestro juicio, igual que ocurre con la variedad de especies en un ecosistema, creemos que la diversidad familiar debe ser entendida como una fuente de riqueza para una sociedad, que cuenta así con una pluralidad de recursos y referentes para organizar la vida social.

3. MARCO JURÍDICO

Artículo 14 de la Constitución Española de 1978

> *"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social".*

3.1. Gestación subrogada

3.1.1. ¿Qué es la gestación subrogada?

La gestación subrogada es el nombre técnico que recibe el procedimiento de reproducción asistida vulgarmente conocido como "vientre de alquiler". El desconocimiento general sobre este procedimiento lo coloca en la misma situación que estaba la fecundación *in vitro* (FIV) en los años ochenta. En aquella época, a los bebés concebidos mediante esta técnica se les llamaba vulgarmente "bebés probeta".

Un procedimiento de gestación subrogada tiene como objetivo permitir la paternidad/maternidad a una familia que no es capaz por sí misma de llevar a término la gestación. Para superar esta incapacidad, la familia establece un acuerdo con una mujer para que geste y dé a luz a su bebé.

3.1.2. Marco legal en Europa y EE. UU.

La legislación española no permite la gestación subrogada al declarar nulo de pleno derecho cualquier contrato de subrogación. La ley de reproducción asistida (Ley 14/2006, de 26 de mayo) así lo establece e insta a las autoridades a inscribir como madre legal del nacido a la mujer que le dio a luz. Por tanto, no existe una prohibición expresa de los acuerdos de subrogación, sino que están implícitamente no permitidos al no ser reconocidos legalmente.

La situación legal en Europa varía en función de los países y solo algunas legislaciones permiten los acuerdos de subrogación. De la misma manera, la regulación de la subrogación en EE. UU. varía según los Estados. Si bien en algunos no se permite, en otros está regulada y es una práctica habitual socialmente aceptada y muy utilizada por las parejas heterosexuales. Jurídicamente existen diferentes maneras de regularla, desde Illinois, que cuenta con le-

gislación específica, hasta California, donde el marco legal está basado casi exclusivamente en la jurisprudencia. Estas diferencias tienen implicaciones prácticas que hacen que la parte legal del proceso difiera sustancialmente en función del Estado.

Probablemente, el marco legal más abierto del mundo es el californiano. Sentencias judiciales producidas en las últimas décadas han sentado las bases de un sistema que protege los derechos de las gestantes subrogadas, las y los niños y las personas que desean ser padres o madres. En California la filiación se establece por la voluntad de las personas progenitoras, es decir, padre o madre son quienes desean serlo y llevan a cabo su proyecto de paternidad cerrando un contrato con una gestante subrogada. Esto contrasta con los marcos legales europeos, que siguen basándose en el derecho romano. Así, la ley española de reproducción asistida regula la filiación materna basándose en la idea romana de que madre es la que pare.

3.1.3. La gestación subrogada en España

Es muy difícil calcular el número de familias españolas que han recurrido a la subrogación en el extranjero. El desconocimiento y el tratamiento sensacionalista que se ha dado en los medios han convertido la subrogación en un tema tabú. Hasta hace muy poco la subrogación era un fenómeno invisible; sin embargo, hay datos que hacen sospechar que es más que habitual. Según el INE, en 2007 nacieron en EE. UU. casi 1.000 bebés españoles, siendo el número de personas españolas residentes algo menor de 50.000. Esto arroja una tasa de natalidad comparable a la del África subsahariana, en contraste con la de los residentes en España, que es una de las más bajas del mundo. Probablemente si el INE nos permitiera discriminar por Estados, nos encontraríamos con que las personas españolas residentes en California tienen la tasa de natalidad más alta de todo el planeta. Este secreto a voces se ha mantenido porque a las familias heterosexuales les ha costado poco fingir ante el registro que la gestación había sido llevada a cabo por la madre legal, ocultando la existencia de una gestante subrogada. Muy probablemente los responsables de los consulados eran conscientes de lo que estaba pasando y miraban para otro lado.

Incluso familias homoparentales registraban a sus bebés a nombre de uno de los hombres de la pareja y de la gestante como madre legal. Tras la vuelta a España, podían iniciar un proceso de retirada de patria potestad por abandono de la madre legal. Además, la aprobación del matrimonio homosexual en 2005 abrió nuevas vías para la legalización de estas situaciones familiares. Tras el abandono de la "madre", se podía iniciar un proceso de coadopción por parte del otro miembro de la pareja.

3.1.4. Bebés ilegales en su propio país y bebés apátridas

La denegación de la inscripción en el Registro Civil español lleva implícita la denegación de la ciudadanía española. Las familias, por tanto, no pueden obtener un pasaporte español para

que sus hijas e hijos puedan hacer el viaje de vuelta a casa. Afortunadamente, los EE. UU. conceden la nacionalidad a las personas nacidas en cualquiera de sus Estados, por lo que una niña o niño nacido en California, Illinois o Colorado puede viajar a España con su familia portando un pasaporte americano.

Una vez en España, el niño/a disfruta de una exención de visado que termina a los 90 días de llegar… y entonces pasa a situación irregular. Las autoridades españolas podrían en principio deportarlo, ¿pero a dónde? Para las autoridades de EE. UU. sus progenitores son españoles. En la práctica no parece que el Ministerio del Interior esté abriendo expedientes de expulsión, pero en cualquier caso estos niños y niñas no disfrutan de la misma protección legal que el resto de ciudadanos españoles.

Por otro lado, la denegación impide acceder a los beneficios sociales de los que disfrutan todas las familias españolas. Al no presentar constancia de la inscripción registral, el INSS deniega las solicitudes de prestación por paternidad y maternidad. Los progenitores empleados por cuenta ajena no pueden justificar la interrupción de sus contratos para cuidar a sus descendientes y se arriesgan a perder sus empleos por absentismo laboral. Sus hijas e hijos no pueden ser incluidos como beneficiarios de la Seguridad Social familiar. Las delegaciones de Hacienda deniegan las deducciones y prestaciones por maternidad y paternidad. Incluso el empadronamiento puede convertirse en una odisea, porque como ciudadano español simplemente no existe.

El problema es especialmente grave en el caso de bebés nacidos en India, Rusia y Ucrania. Ninguno de estos países otorga la nacionalidad a las hijas e hijos de extranjeros nacidos en su territorio. Al ser denegada la inscripción en el Registro Civil español, quedan apátridas.

3.1.5. Resumen de aspectos legales sobre gestación subrogada en el marco jurídico español

Entrar en un acuerdo de subrogación no es un delito. La ley de reproducción asistida simplemente declara nulos los contratos de subrogación, pero no hay ninguna penalización ni código sancionador asociado. Incluso aunque la subrogación gestacional fuera un delito, no puede ser ni juzgada ni sancionada en España, ya que la ley se aplica solo en el territorio del Estado que la emite. Ya hace más de 20 años que el Tribunal Constitucional estableció, sin ningún margen de duda, a propósito del caso de las españolas que interrumpían su embarazo en el extranjero, que no podían ser ni juzgadas ni sancionadas en España.

Según el Reglamento del Registro Civil, la inscripción de un nacimiento puede hacerse aportando al consulado español la certificación extranjera de la autoridad local homologada al Registro Civil de nacimientos. No se trata de hacer valer un contrato de subrogación, sino de transcribir al registro español un documento registral extranjero. El artículo 17 del Código Civil establece que son españoles de origen los nacidos de padre o madre españoles.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, de la que España es signataria desde 1999, establece varios principios que el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado están contraviniendo con sus actuaciones:

1) Todo menor debe tener los mismos progenitores en todos los países, así como un mismo nombre y filiación.
2) Toda decisión tanto administrativa como judicial debe atenderse al derecho del menor como "interés superior" a cualquier otro concepto.
3) Todo menor tiene derecho a una nacionalidad.

La Ley 13/2005, que regula el matrimonio homosexual, deja clara su absoluta igualdad ante la ley en deberes y derechos con respecto a matrimonios entre personas de distinto sexo. Además, desde 2007 la ley permitió en España el registro de los hijos e hijas de los matrimonios entre dos mujeres desde el mismo momento del nacimiento y con independencia de la ausencia de vinculación biológica con una de ellas. Esta ley está redactada de manera que solo se aplica a las mujeres. Sin embargo la Constitución Española consagra la igualdad absoluta entre las personas, con independencia de su sexo u orientación sexual.

3.1.6. Conclusiones

Las asociaciones de familias homoparentales hacemos la siguiente reivindicación:

- Que *se legalice y se regule la gestación subrogada en España*.
- Y que, como primer paso para su legalización, *se permita la inscripción en el Registro Civil español de los descendientes de homosexuales españoles nacidos en el extranjero mediante la simple transcripción del documento registral del país de nacimiento*. Para facilitar este trámite no es necesario cambiar ninguna ley o reglamento, solo es necesaria voluntad política para que la DGRN resuelva favorablemente los recursos presentados por las familias.

3.2. Adopción

Desde la aprobación de la ley del matrimonio homosexual en 2005, el acceso a la adopción por parte de nuestras familias ha sido posible. Sin embargo, en cuanto a la adopción internacional, ninguno de los países habituales de origen de los niños y niñas adoptados reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo, motivo por el que es necesario que un miembro de la pareja realice el proceso en solitario, para posteriormente casarse y formalizar la adopción.

Concretamente, este mismo mes de agosto, el Gobierno español acaba de firmar el convenio bilateral con Rusia para regular las adopciones. Con la firma de este convenio nuestro Gobierno otorga legitimidad a una legislación homófoba que está claramente en contra de

los derechos humanos básicos de las personas LGBT. Y, una vez más, se demuestra que los derechos de las personas LGBT y de sus hijas e hijos son prescindibles para este Gobierno y pueden sacrificarse fácilmente.

Por ello, pedimos que se respete la legalidad vigente en el Estado español en los acuerdos entre países que regulan las adopciones internacionales. Y por el mismo motivo *deberían regularse los acuerdos internacionales en cualquier ámbito para que no permitieran, en ningún caso, incumplir la legalidad vigente en cuanto a políticas familiares del Estado español.*

Por otro lado, las parejas heterosexuales pueden adoptar conjuntamente un hijo sin tener que casarse o registrarse como pareja de hecho por la ley de adopción de 1987. Las parejas homosexuales tendrán que casarse si quieren adoptar conjuntamente o –si viven en Navarra, País Vasco, Aragón o Cataluña– inscribirse como pareja de hecho.

Al ser el matrimonio la única posibilidad disponible para acceder a la filiación conjunta de las parejas homosexuales, se coloca sobre el Estado un control de estas parejas que las parejas heterosexuales pueden eludir si lo desean.

Por ello, *pedimos la modificación de la ley de adopción que permita la adopción y filiación de los hijos para todas las parejas, sean heterosexuales u homosexuales, estén casadas o inscritas como pareja de hecho o no.*

3.3. Reproducción asistida

Respecto a las niñas y niños nacidos por inseminación artificial, a pesar de que el Código Civil dota a los bebés nacidos dentro del matrimonio de una *presunción de filiación* (no es necesario justificar de ningún modo la paternidad del marido a la hora de registrar a un niño/a), la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana Asistida, indica que para registrar al recién nacido de dos mujeres debe existir un consentimiento previo por parte de la madre no gestante.

Por otro lado, mientras que una mujer puede inseminarse con semen de un banco y obtener el reconocimiento legal de paternidad directamente para su pareja varón (que obviamente no es el padre biológico) aunque no esté casada con él, una mujer lesbiana no podría hacer lo mismo con su pareja mujer. En 2007 se introdujo una disposición adicional en la ley reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, conocida popularmente como “ley de identidad de género”, que permite que los bebés nacidos mediante técnicas de reproducción asistida de una mujer casada con otra mujer sean reconocidos legalmente como hijos o hijas de la madre no biológica, siempre que esta muestre previamente al nacimiento su consentimiento de que sea así. Con este cambio legislativo se soluciona la filiación conjunta para los menores nacidos en parejas de mujeres casadas y que han sido concebidos mediante técnicas de reproducción asistida en clínicas, pero no para aquellos

que sean concebidos por otras vías en el interior del matrimonio ni para los hijos e hijas de aquellas parejas de mujeres que opten por no casarse o registrarse como pareja de hecho.

Hay una contradicción legislativa, frente a lo que recoge el Código Civil, que dota a los nacidos dentro del matrimonio de una *presunción de filiación*, con la ley de identidad de género que se aplica actualmente en los registros civiles.

Desde las familias homoparentales *pedimos que se termine con esta discriminación y que se nos permita la filiación directa de nuestros hijos e hijas sea cual sea el estado civil de los adultos.*

3.4. Maternidad/paternidad responsable

La sociedad es la "gran familia" constituida por todas y cada una de las familias diversas que conforman un tejido social. De ahí la necesidad de proteger a la familia como *"célula básica de la sociedad, de la fraternidad y de la solidaridad"*, de proteger los valores familiares y apoyar las políticas familiares que defiendan a cada una de esas personas desde su concepción, y de posibilitar que las personas puedan construir sus propios hogares que les ayuden a vivir en plenitud su vida familiar y personal.

Una de las funciones más importantes y claves que desempeña la familia es la paternidad/maternidad. Es un proceso complejo que implica algo más que una madre o un padre proporcionando comida y seguridad al niño/a. Es un proceso bidireccional donde la clave es criar a los hijos e hijas de la manera más saludable posible. El papel de la madre y el padre implica proporcionar un medio ambiente seguro y estable, garantizando las necesidades nutricionales, ofreciendo amor y apoyo, y favoreciendo interacciones predecibles de naturaleza positiva.

La paternidad y la maternidad como realidad antropológica no se ordena únicamente a satisfacer una necesidad de la naturaleza: la reproducción y conservación de la especie, no, sino que se ordena a crear unos vínculos de justicia, de responsabilidad, de solidaridad y de amor entre padres, madres, hijos e hijas y otros parientes, como los abuelos, que se encuentran entre los más cercanos.

La paternidad y la maternidad como relación familiar interpersonal no es un hecho simplemente biológico: ser padre y ser madre no es simplemente generar un bebé, sino que también es una acción voluntaria. Pero, ¿qué pasa con la filiación? La filiación no se identifica necesariamente con la procreación porque, como ya se ha dicho, puede darse sin procreación, como en el caso de la adopción. También puede darse la procreación con rechazo de la paternidad o de la maternidad, como lamentablemente ocurre en el caso de las hijas e hijos no reconocidos o abandonados.

Además, la calidad de la parentalidad no depende del tipo de estructura familiar donde se vive, ni de los vínculos biológicos de sus integrantes, depende de las conductas, interacciones y enseñanzas de los padres y las madres. Esto nos lleva a reflexionar sobre la concepción actual de *familia*, basada ya no exclusivamente en vínculos de consanguinidad. De hecho, como argumentan Gómez-Granell y otros (2004), la práctica y la reflexión sobre los lazos de unión y las relaciones afectivas y familiares que vamos estableciendo a lo largo de nuestra vida nos llevan a considerar como familia a aquellas personas que los hijos e hijas, e incluso los propios adultos, consideran como tales.

Numerosos estudios confirman que hogares con distinta composición pueden constituir contextos válidos para el desarrollo de los niños, con lo que se concluye que la clave para favorecer un desarrollo sano y armónico no se encuentra en la estructura del hogar, sino en la *calidad de la vida familiar*, en palabras de Golombok (2000). Estos son algunos de esos estudios:

- *Nuevas familias, nuevos retos para la investigación y la educación* (2009) – María del Mar González.
- *Análisis comparativo de las nuevas estructuras familiares como contextos potenciadores del desarrollo psicológicos infantil* (2010) – Enrique Arranz Freijo, Alfredo Oliva Delgado, Fernando Olabarrieta Artetxe y Lucía Antolín-Suárez.
- *Does the sexual orientation of parents matter?* (2001) – Judith Stacey & Timothy J. Biblarz.
- *Marriage of Same-Sex Couples* (2006) – Canadian Phychological Association.
- *Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Parented Families* (2007) – The Australian Psychological Society Ltd.
- *Brief of American Psychological Association, The California Psychological Association, The American Psychiatric Association and The American Association for Marriage and Family Therapy* (2010).

Como entidades de familias tenemos la responsabilidad de defender un nuevo modelo de maternidad y paternidad que no solo se base en lo biológico. Queremos *paternidades y maternidades responsables*.

Proponemos una radical reelaboración de toda la legislación de familia: *proponemos el concepto jurídico de filiación como el vínculo de responsabilidad que se establece entre el/los adulto/s que forman la familia, sea cual sea su estado civil, nacionalidad o sexo, y sus hijos e hijas, pudiendo concebirse biológicamente o de forma asistida.*

Si la filiación es un derecho del menor, la paternidad y la maternidad puede ser un deber de cuantos estén en condiciones afectivas y materiales de ejercerla con solvencia, pero no ha de ser una obligación individual específica que imponga a unos progenitores biológicos –por el mero hecho de serlo– un vínculo paternal con relación al fruto de su relación sexual. Al revés, tanto la paternidad como la maternidad han de ser siempre voluntarias; no solo voluntarias en la causa, sino también en el efecto.

4. EDUCACIÓN

Unas de las cuestiones clave de las familias LGTB son, por un lado, el cambio social necesario para la aceptación e integración de nuestro modelo de familia en la sociedad y, por otro lado, el cambio legislativo, necesario para la obtención de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos.

Como colectivo, somos conscientes de que la consecución de un verdadero cambio social hacia una sociedad que acepte nuestro modelo de familia y la diversidad en toda su amplitud requiere de un esfuerzo importante en el sistema educativo del mismo. En ese sentido, todo el esfuerzo realizado en la escuela revertirá directamente en el bienestar de las familias y de la sociedad.

El sistema educativo debe garantizar el desarrollo integral de todas las personas, como reconoce el art. 27 de la Constitución: *"La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales"*. ¿Lo estamos cumpliendo?

Hagamos un análisis, de la situación de la escuela de hoy.

4.1. La escuela ante la diversidad familiar

Las escuelas de hoy conservan una imagen de familia que cada vez se corresponde menos con los nuevos escenarios de los hogares actuales. Las familias han cambiado considerablemente. Pero, ¿cómo tienen en cuenta los centros educativos estos cambios?

La escuela tiene relación con un conjunto amplio y diverso de familias. Puede que haya familias que nunca acudan a los servicios sociales, a los de justicia o incluso muy esporádicamente a los de salud, pero en sociedades como la nuestra en que la escolarización es obligatoria todas las familias en las que hay menores de edad tienen relación con la escuela.

Es, además, un sistema en el cual todos los niños y niñas ingresan y permanecen durante un largo período de su infancia. Es donde se generan hábitos, se introducen parámetros culturales y también, en gran medida, donde tiene lugar una parte importante de la socialización de niños, niñas y jóvenes, ofreciéndoseles oportunidades para establecer relaciones con el grupo de padres, madres y adultos que no pertenecen a su familia. En tal sentido, la escuela contribuye a la paulatina incorporación de los menores a la sociedad. Niñas, niños y jóvenes pertenecen a la vez a dos sistemas: el familiar y el escolar, que funcionan con reglas específicas y particulares y que pueden coexistir, complementarse o contradecirse mutuamente, generando conflicto.

Ello nos lleva a plantearnos qué está haciendo la escuela en la actualidad y, sobre todo, qué debe hacer ante esta diversidad que puebla sus aulas.

Tradicionalmente, la actitud de la escuela ha sido obviar la diversidad familiar de su alumnado, de la misma manera que ha obviado su diversidad cultural o religiosa. Tan solo la llegada del *día del padre* o del *día de la madre* introduce alguna "disfunción" en el currículo escolar, porque obliga al profesorado a tomar en consideración la circunstancia de que no todo su alumnado comparte el mismo modelo de familia, lo que con frecuencia ha sido vivido como un problema. Más allá de las paredes del aula, toda la escuela ha reflejado esta misma asunción de homogeneidad familiar: desde las comunicaciones escolares a las familias, hasta los materiales educativos.

A nuestro juicio, la escuela no debe seguir negando esta realidad diversa que alberga, sino que tiene la responsabilidad de efectuar las modificaciones imprescindibles para darle cabida y enriquecerse con ella. En este sentido, nos parece muy interesante la propuesta que efectúan Koerner y Hulsebosch (1996), partiendo de una idea inicialmente planteada para abordar el papel de la escuela en una sociedad multicultural y compleja: la escuela debe ser, al tiempo, espejo y ventana de la diversidad.

En primer lugar, *la escuela debe ser un entorno en el que niños y niñas tengan la oportunidad de ver reflejadas, reconocidas y apreciadas sus propias experiencias familiares*. Sin duda, estas son un elemento absolutamente nuclear en su identidad y, por tanto, que la escuela las reconozca y acoja será clave para que se sientan seguros en ella.

En segundo lugar, *los centros deben ser lugares en los que todas las familias se sientan acogidas, respetadas y apreciadas*. Para ello, es imprescindible revisar la asunción automática de que todo el alumnado de un centro convive con su padre y su madre, por lo que se *habrá de empezar por conocer la realidad familiar del centro, usando protocolos abiertos de manera que cada familia pueda manifestar qué personas la componen y qué relación hay entre ellas*.

En tercer lugar, *se deben revisar algunas prácticas curriculares habituales* que pueden hacer que determinadas familias no se sientan incluidas o representadas. Así, el trabajo educativo excluyente en torno al "día del padre" o el "día de la madre" puede verse sustituido por otro acerca del "día internacional de las familias", que se celebra, a propuesta de Naciones Unidas, el 15 de mayo.

En cuarto lugar, se requiere *realizar un trabajo de sensibilización y capacitación al personal docente y directivo de los centros educativos para que puedan concienciarse del "currículum oculto" que manejan* (ej.: cumplimiento de roles masculino y femenino; lenguaje masculino para englobar a niñas y niños; reparto de espacios; gran patio central para jugar al fútbol; etc.) *y la manera en que este incide sobre el respeto a la diversidad*.

Y por último, *se deben revisar los libros de texto de las diferentes editoriales y otros materiales escolares para que recojan trasversalmente la diversidad familiar, la diversidad afectivo-sexual y la diversidad de identidad de género*. Además, es importante diferenciar las relaciones sexuales (identificando los diferentes tipo de orientaciones sexuales) de la reproducción, sea de la manera que sea, biológica o asistida.

4.2. Bullying homofóbico

Ya son varios los estudios realizados estos últimos años en los que se pone de manifiesto la difícil situación que viven los y las adolescentes LGTB en sus centros de enseñanza. El sexismo, la homofobia y la transfobia –en definitiva, el machismo– tienen una fuerte implantación en la sociedad española y en su sistema educativo.

La violencia contra las mujeres y los homosexuales tiene un carácter marcadamente cultural, y está ligada al proceso de socialización. De algún modo, las diferencias naturales entre mujeres y hombres, o entre heterosexuales y homosexuales, se interpretan como desigualdades. Si la diferencia deja de ser un valor, la sociedad se organiza en una jerarquía que separa el "nosotros" de los "otros", dominadores y dominados, hombres y mujeres, heterosexuales y homosexuales.

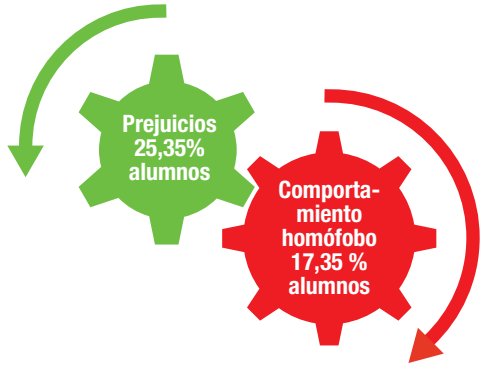
Por otra parte, existe un importante remanente de comportamientos e ideas de carácter homófobo y transfóbico en un significativo porcentaje de la población escolarizada. A esto hay que añadir una gran desinformación tanto por parte del alumnado como del profesorado, falta de referentes positivos de la diversidad afectivo-sexual y escasez de materiales pedagógicos para trabajar el respeto a la diversidad afectivo-sexual y diversidad familiar. Se puede afirmar, sin miedo a equivocarnos, que hoy por hoy el sistema educativo español no es un espacio seguro para el alumnado que no responde a la normativa sexual y familiar mayoritarias.

Relacionado con esta homofobia emocional o afectiva, cabe destacar que una de las conclusiones que persisten en esos estudios es que el alumnado que conoce directamente a personas LGTB reduce considerablemente sus niveles de rechazo, lo cual reafirma la necesidad de que haya referentes de diversidad en el sistema educativo. Cuando hablamos de referentes aludimos tanto a presencia en los currículos y materiales escolares como a referentes directos: profesorado, familias, asistencia a charlas de colectivos LGTB, información en los tablones de anuncios, actividades lúdicas y culturales en las que se visualice la diversidad… Por estos motivos es fundamental trabajar también desde el interior del sistema educativo con las familias, como parte integrante del mismo.

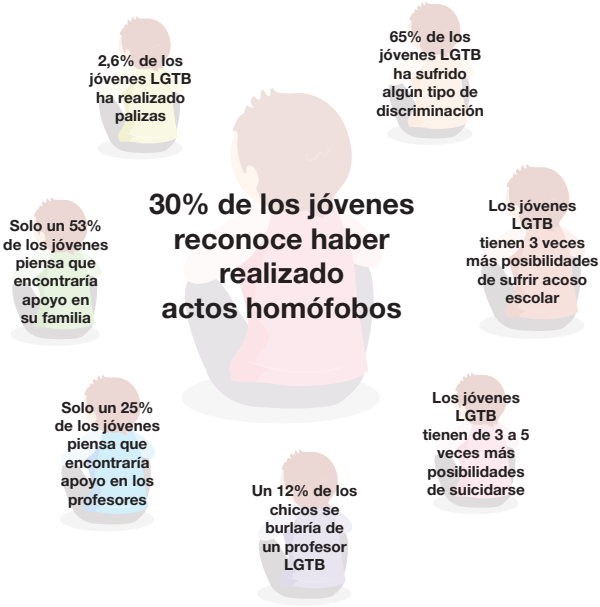
La enseñanza es el sector profesional que cuenta con los índices más bajos de personas que se reconocen públicamente como LGTB. Esta situación los somete a un estrés innecesario que en ocasiones deben afrontar por miedo a las reacciones de sus compañeros, padres de alumnos o incluso de los mismos alumnos.

Veamos algunos datos sobre la homofobia. La Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) ha revelado en 2012, con 93.079 encuestados, que el 91% de las personas LGTB de la UE han presenciado comentarios y conductas negativas en su etapa escolar hacia alumnado que es o parece LGTB. El resultado obtenido para España (91%) no es una excepción.

Según el estudio realizado por COGAM en la CAM, el 25,35% del alumnado afirmaba tener prejuicios y el 17,85% comportamientos homófobos.



Según el INJUVE/CIS "Jóvenes y diversidad sexual" 2009, con 1.411 encuestas, el sufrimiento de los jóvenes LGTB en el sistema educativo es muy grande cuando carecen de apoyo y de una imagen positiva de su realidad emocional.



Fuente: FELGTB.

Estos resultados, comunes en los centros de enseñanza de un país que ha alcanzado la igualdad legal plena por motivo de orientación sexual o identidad de género, son muestra, sin duda, de una homofobia cognitiva, afectiva y conductual que genera infelicidad y, en ocasiones, violencia.

La recientemente aprobada ley de educación (LOMCE) sustituyó Educación para la Ciudadanía, por Educación Cívica y Constitucional. Previamente, el RD 1190/2012 eliminó la única mención que existía en Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos «al rechazo de situaciones de discriminación hacia personas de diferente orientación afectivo-sexual».

Cada vez es más claro que el alumnado LGTB necesita el apoyo del gobierno estatal, autonómico y de toda la comunidad educativa y, sin embargo, se eliminan algunas de las escasas herramientas existentes.

Por todo ello:

- Es prioritario trabajar transversalmente la educación en la diversidad afectivo-sexual por parte del profesorado, desafiando abiertamente el *bullying* y la homofobia en el lenguaje.
- Realizar un trabajo de sensibilización y capacitación al personal docente y directivo de los centros educativos para que puedan concienciarse del "currículum oculto" que manejan y la manera en que este incide sobre el respeto a la diversidad.
- Incorporar a la ley de educación la educación en la diversidad afectivo-sexual y hacerlo como una prioridad, rectificando la línea emprendida con la eliminación a través del RD 1190/2012 de la única referencia expresa al respecto que contenía previamente Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos.
- Fomentar en la educación primaria la enseñanza sobre la diversidad de modelos familiares, permitiendo que los alumnos comprendan desde su corta edad la diversidad existente en la vida familiar.
- Garantizar desde el ministerio y las comunidades autónomas la formación del profesorado en prevención de *bullying*, diferenciando lo que es y no es delictivo y denunciando los delitos cometidos.
- Crear un observatorio o unidad que coordine estudios estatales en los centros educativos en coordinación con las comunidades autónomas para *medir* los niveles de discriminación, homofobia y violencia homofóbica en el sistema educativo español para garantizar que las políticas funcionan o replantearlas por aquellas más eficientes.
- Formación del profesorado en la problemática concreta y compleja de los niños y niñas adoptadas, como medio de prevención de los problemas que estos niños sufren. Actualmente, la diputación junto con Agintzari ofrece unos cursos impartidos por los padres de los niños adoptados, para los profesionales de la educación que estén interesados.

5. MARCO SOCIAL

Las políticas públicas (su presencia o ausencia, así como sus características) tienen una poderosa incidencia en la organización social, en la construcción de identidades, en las dinámicas de género y en el bienestar de la infancia.

En la sociedad de hoy hay un fuerte interés por el tema de la conciliación que obedece a una conjunción de factores, como el avance en la igualdad de género, el cambio en las actitudes de género (hacia unas más igualitarias), los cambios en los modelos de familia, las demandas de mejora en la calidad de vida, la preocupación por la educación de los niños, el desarrollo de la sociedad de la información (que permite otras formas de trabajo), la necesidad de gestionar mejor el capital humano de las empresas y la necesidad de fomentar la natalidad.

5.1. Roles y políticas de conciliación familiar

La situación de la familia incide fuertemente en la infancia. En España, con políticas sociales caracterizadas por el familiarismo y la escasa implicación pública, la familia proporciona protección y ayuda al individuo ante eventuales adversidades y riesgos (enfermedad, dependencia, desempleo). El modelo de referencia es el de una familia caracterizada por su estabilidad y por la presencia de una pareja heterosexual, en la que el hombre gana el salario principal y la mujer asume el cuidado de sus miembros. La diversidad familiar actual conlleva nuevas necesidades que no se pueden resolver a partir de viejos esquemas, puesto que ello implica un riesgo social para la infancia. El surgimiento de nuevas realidades familiares requiere nuevas políticas.

Han cambiado de un modo notable los roles que se desempeñan dentro de la familia. Los roles que desempeñamos hombres y mujeres son cada vez más similares. Así, las mujeres se han ido incorporando mayoritariamente a las tareas productivas, colaborando activamente al sostén económico de la familia, al tiempo que los hombres van compartiendo de modo creciente las tareas reproductivas, implicándose en el cuidado de hijos e hijas y la atención a las tareas domésticas.

En una pareja formada por dos personas del mismo sexo se ponen en cuestión los roles de género (actitudes y comportamientos que se esperan de un hombre y una mujer en una cultura determinada, dentro de los cuales entraría la categoría de roles parentales), al tener que realizar, dos hombres o dos mujeres, un reparto de tareas como alimentar, nutrir, dar cariño, trabajar fuera del hogar, limpiar, cocinar o hacer la compra sin tener en cuenta el sexo.

No existe (a pesar de la ley de conciliación de la vida personal, laboral y familiar) una adecuación entre la organización social (horarios laborales, escolares y vacaciones) y la realidad de las familias en las que trabajan los integrantes adultos de las mismas.

En definitiva, todo esto implica medidas para posibilitar la conciliación de la vida laboral y la familiar, lo cual abarca desde los permisos maternos y paternos para atender a las y los recién nacidos, las facilidades de reincorporación a la vida laboral, así como la atención a la pequeña infancia, mediante apoyo a las madres, escuelas infantiles, sistemas de guarda, ludotecas infantiles, bibliotecas, centros de deportes, así como las instituciones que acogen a los niños y niñas con "problemas". Se trata pues de que el Estado asuma la responsabilidad pública en la atención a la infancia.

Desde otro punto de vista y enlazando con la creciente homofobia que se da en las escuelas, como hemos podido analizar, las familias homoparentales somos muy conscientes de la importancia que tiene nuestra máxima dedicación a nuestros descendientes en su preparación ante la sociedad, por lo que necesitamos de unas adecuadas políticas de conciliación familiar que faciliten esta dedicación. Debemos renovar las políticas de conciliación familiar para integrar los nuevos cambios de roles y las nuevas necesidades debido a la evolución del modelo de familia.

Por tanto, planteamos que la política familiar debe:

- Crear las condiciones para que los padres y las madres puedan pasar más tiempo con sus hijas e hijos.
- Instaurar servicios de ayuda a los padres/madres en lo referente a la educación y cuidado de los menores.
- Aumentar el permiso de maternidad/paternidad.
- Desarrollar instalaciones asequibles y de calidad para el cuidado de la infancia.
- Procurar condiciones favorables de un apoyo adaptado para quienes quieran tener descendientes.
- Mejorar los sistemas de guardería.
- Flexibilidad la organización del trabajo.

5.2. La pobreza infantil y la mujer en el mercado laboral

La pobreza infantil es algo INACEPTABLE en la sociedad actual. Desgraciadamente, las estadísticas, tanto europeas como a nivel del País Vasco, son cada vez peores.

Por definición, los niños y niñas pobres lo son porque lo son sus familias y, más concretamente, porque lo son sus progenitores. Por lo tanto, la cuestión relevante no se refiere tanto a la pobreza infantil como a la pobreza de las familias con hijos e hijas y, por tanto, a la insuficiencia de los ingresos de sus padres y madres. A su vez, esa pobreza responde a causas y factores más amplios que se relacionan con el mercado de trabajo, las políticas de apoyo a las familias y los sistemas de garantía de ingresos.

Las ayudas que España ha destinado en la lucha contra la pobreza infantil no han sido suficientes. Financiar prestaciones económicas de urgencia social no es suficiente ni muy efi-

ciente, comparando con los resultados obtenidos en otros países como Irlanda, en el que las ayudan se han gestionado a través de programas transversales que contemplan la educación, la sanidad, la fiscalidad y la situación laboral.

Analicemos ahora la situación laboral de las mujeres. Las mujeres, en comparación con los hombres, presentan un mayor índice de desempleo, una mayor incidencia de los contratos a tiempo parcial, importantes diferencias salariales y la necesidad de garantizar una mayor formación para ocupar igual o menor categoría profesional.

Durante décadas, las mujeres han ejercido el rol de verdaderos proveedores, sin remuneración alguna, de servicios sociales para personas dependientes y concretamente para menores, personas mayores y enfermas.

El *familiarismo* en esta sociedad se sostiene en el trabajo no remunerado de las amas de casa. Sin embargo, tal disponibilidad femenina se hace cada vez más difícil de simultanear con su participación plena en el mercado laboral.

En lo que se refiere a las tareas de cuidado, cabe destacar el informe del Instituto de la Mujer "Cuidados a personas dependientes. Valoración económica", del año 2008, en el que se muestra que el 83,6% de las mujeres en España (5,3 millones) se dedica al cuidado informal, es decir, atención altruista y no remunerada prestado a personas dependientes, lo que representaría el 9,05% del empleo en España y el 4,2% del PIB de ese periodo.

Respecto al cuidado formal, entendido como la actividad sanitaria o de servicios sociales realizada por profesionales con una titulación académica, seguimos encontrando una clara segmentación a favor de que sean mujeres las que desarrollen las profesiones vinculadas a estos ámbitos. Concretamente, estamos haciendo referencia a que el 73% de las actividades sanitarias y el 85% de las actividades de servicios sociales relacionados con el cuidado son realizadas por mujeres.

Son las mujeres las que forman parte mayoritariamente del personal contratado a tiempo parcial, además de que suelen concentrarse en empleos que tienen relativamente bajos salarios. Muchas mujeres se enfrentan a serias dificultades de incorporación a un puesto de trabajo a tiempo completo y bien remunerado, y más bien tienen que recurrir a contratos a tiempo parcial y/o a quedar dentro de la economía informal. Dentro de este colectivo se encuentran las mujeres que salieron del mercado de trabajo para atender a sus familias y que cuando sus hijos e hijas ya son autónomos tienen serias dificultades para reintegrarse en el mercado laboral.

Todo ello revierte en que sus aportaciones a la Seguridad Social son menores en comparación con la media y, por lo tanto, las prestaciones que tendrán derecho a percibir en caso de perder su empleo o su pensión futura también serán inferiores.

Así, como colectivos especialmente sensibles, las familias monoparentales formadas por una sola mujer o familias homoparentales formadas por dos mujeres pueden encontrarse con serias dificultades en el mercado laboral y en el sustento de sus familias.

Como conclusión a lo tratado, SEHASKA propone las siguientes políticas:

- Potenciar la integración y la igualdad de derechos y salarios de las mujeres en el mercado laboral.
- Favorecer y potenciar el empleo para las familias con menores, como vía para reducir la pobreza infantil y como vía de motivación para el aumento de la natalidad en la CAPV.

5.3. Cambio social. La diversidad como valor

En el momento actual, por ejemplo, seguramente ha ido por delante la aceptación social mayoritaria del derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo o del divorcio sin previa separación que el propio derecho, según las encuestas del CIS. La sociedad ha avanzado en el ámbito civil y en los valores de tolerancia y respeto mucho más de lo que el legislador de estos años estaba capacitado y dispuesto a asumir. Esto explica que las leyes en este momento sean fruto de, más que una demanda, un clamor popular.

En esta sociedad, la *diferencia* o el *ser diferente* se trata como la deficiencia, la minusvalía o la anormalidad. Hoy por hoy, en el tratamiento de la diversidad, utilizamos el término de *integración*. Pero, ¿qué significa integración? Integrar significa *adaptar* a aquellos que son diferentes, aceptarlos e incorporarlos al sistema.

Desde nuestro punto vista, la verdadera atención a la diversidad significa justo lo contrario: adaptar el sistema y considerar la diversidad como un valor social.

En este sentido y extendiendo la propuesta de Koerner y Hulsebosch (1996), es fundamental la integración de la diversidad familiar en las instituciones autonómicas y estatales. Proponemos:

- La participación activa de las instituciones autonómicas y estatales en la *concienciación* y *difusión* de la diversidad familiar en toda la sociedad, para promover un cambio de conciencia colectiva en este sentido.
- Transversalizar la diversidad familiar en todas las políticas, sean familiares o no.
- Crear y celebrar en el estado Español y, si cabe, a nivel internacional *"el día de la diversidad"*, en el que se festeje cualquier tipo de diversidad (familiar, sexual, racial, cultural, social, biodiversidad, etc.).

6. CONCLUSIÓN

Para terminar, compartimos lo que dice el Ararteko en su reciente informe *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: "A pesar de que se ha dado un claro salto en la protección y reconocimiento de la existencia de familias diversas, aún queda mucho camino por recorrer".*

Desde Sehaska somos conscientes de la importancia de nuestro papel para visibilizar a nuestras familias en los diversos ámbitos en los que nos movemos: en nuestras familias ampliadas, lugares de trabajo, vecindario, centros educativos, entorno social, etc.

Somos conscientes también de que a nuestras hijas e hijos les toca enfrentarse y convivir en una sociedad que muchas veces cuestiona y no acepta su realidad familiar. Pero, por otro lado, tenemos la tranquilidad de saber, y cada día más estudios lo avalan, que las familias homoparentales obtenemos la máxima calidad en el contexto familiar que ofrecemos y nuestros descendientes obtienen también calificaciones por encima de la media en cuanto a competencia social, competencia académica y autoestima. Creemos que ello se debe fundamentalmente a que encontrar una pareja estable y construir una familia nos requiere un mayor esfuerzo, lo que redunda en una mayor madurez y responsabilidad a la hora de mantenerla.

Nos sentimos personas y familias de pleno derecho y así queremos trasmitirlo a la sociedad y al mundo.

7. BIBLIOGRAFÍA

Agustín Ruiz, Santiago (2013). *Familias homoparentales en España: integración social, necesidades y derechos*. Universidad Autónoma de Madrid.

Aznar Márquez, Juana y Belmonte Martín, Irene (2013). *Las familias como elemento subsidiario del estado de bienestar*.

Baccino, Giuliana (2006). *Parejas homosexuales*. Universidad de Salamanca.

Brief of American Psychological Association, The California Psychological Association, The American Psychiatric Association and The American Association for Marriage and Family Therapy (2010).

Cadoret, Anne (2003). *Padres como los demás. Homosexualidad y parentesco*.

Canadian Phychological Association (2006). *Marriage of Same-Sex Couples*.

Centro de Documentación y Estudio SIIS (2013). *Pobreza Infantil en Euskadi.*

COGAM (2013). *Homofobia en las aulas*.

Comas d'Argemir, Dolors (2007). Family today - Individuality and public policies. Rovira i Virgili University.

Euskal Herriko Lesbiana, Gay, Transexual eta Bisexualen Elkartea, GEHITU (2009). *Actitudes de adolescentes ante la diversidad afectivo-sexual*.

FELGTB. *Construyendo la igualdad: adolescencia, sexismo y diversidad afectivo sexual*.

Flaquer, Lluís (2004). *La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur.* Universitat Autónoma de Barcelona, Departamento de Sociología.

Goldberg, Abbie E. (2007). *Talking About Family Disclosure Practices of Adults Raised by Lesbian, Gay and Bisexual Parents*. Clark University, Worcester, MA.

González, María del Mar (2009). *Nuevas familias, nuevos retos*. Universidad de Sevilla.

González, María del Mar y Sánchez, María Ángeles (2003). *Familias homoparentales y sus redes de apoyo social*. Universidad de Servilla.

Martínez Pérez, Sandra y Zielonka, Liliana (2008). *La escuela ante las nuevas configuraciones familiares*.

Oltra Jarque, Mónica (2005). *Cambios legislativos. Situación actual y repercusión en las nuevas formas de familia*.

Pichardo, José Ignacio (2009). *Homosexualidad y familia: cambios y continuidades*. Universidad Complutense de Madrid.

Stacey, Judith and Biblarz, Timothy J. (2001). *Does the Sexual Orientation of Parents Matter*?

The Australian Psychological Society Ltd. (2007). *Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Parented Families*.

FAMILIAS MONOPARENTALES: LIMBO JURÍDICO Y SOCIAL

ISADORA DUNCAN FUNDAZIOA / *FUNDACIÓN ISADORA DUNCAN*

En España, el concepto de familia viene asociado a un documento público, como es el libro de familia, de modo que al nacer un/a niño/a o contraer matrimonio se emite uno y jurídicamente se pasa a tener este "status".

Sobre esta base se legisla en el ámbito familiar, civil y socioeconómico, y se establecen distinciones, por ejemplo, las numerosas. Ahora bien, esta igualdad es relativamente reciente. Por ejemplo, hasta el año 1984 –sí, 1984– las madres solteras no podían acceder a él (se sustituía el libro de familia por uno llamado "de filiación"). En numerosos ámbitos las inercias del pasado y una legislación continuamente parcheada, pero nunca abordada en su conjunto, hace que las familias no sean iguales, ni mucho menos, dependiendo básicamente del estado civil de sus constituyentes originarios. Y en este estado de cosas, las familias monoparentales sin matrimonio son las más perjudicadas.

1- EL CONCEPTO DE MONOPARENTALIDAD

Si el concepto de familia parte de una oficialidad reconocida en documento público, el de monoparentalidad es, sin duda, difuso, aunque a nivel social todo el mundo da por hecho que se trata de familias con una única persona adulta a su frente, en la inmensa mayoría de los casos mujer, y se asocia sin dudar a madres solteras y separadas (las viudas son un caso aparte y esto tiene su explicación).

Pero este concepto social no tiene correspondencia legislativa, excepto para un organismo: la Agencia Tributaria, y la verdad que mejor que no fuera así, porque lo que sistemáticamente hace es penalizarnos fiscalmente, sobre todo porque a partir de los 18 años de edad de los/as hijos/as, tiene clarísimo que ya no hay familia que valga.

Sin embargo, en los últimos años se está produciendo una cascada de normativas, sobre todo a nivel autonómico y municipal, donde basándose en la situación familiar se introduce el concepto de monoparentalidad para establecer tasas, acceso a servicios, etc., y cada cual interpreta este a

su libre albedrío con mayor o menor fortuna, pero en general obviando un hecho objetivo: el 74% o más de las familias monoparentales lo forma una mujer sola y un/a único/a hijo/a menor de edad.

Además, se está produciendo un claro efecto contagio, acentuado con la crisis, por el que para prestaciones o ayudas sociales, hoy por hoy de pura supervivencia, hay unos baremos condicionantes en los que tener un único/a hijo/a es un factor determinante, o bien para no acceder o ser claramente discriminadas en la cuantía a percibir al margen de otras consideraciones.

Hay que mencionar el caso de las comunidades autónomas donde se han animado a crear un "carnet" o reconocimiento de la situación de familia monoparental, caso valenciano, por ejemplo, que es de nota, muy mala por cierto, pues parte de la necesidad de tener dos hijos/as o más para obtener ese carnet, con sus posibles ventajas cuando, como hemos dicho, esto deja fuera nada menos que a tres de cada cuatro familias monoparentales. Quizá en el futuro se les ocurra crear el carnet de segunda división de familia monoparental y a las otras les den el de división de honor, como hacía el franquismo con las familias numerosas.

En Cataluña, con más imaginación, sí se incluye a todas, pero dotaron a este carnet de voluntariedad en su reconocimiento y así no implica a todos los municipios, solo a los que se adhieran (pocos) y para ofrecer ventajas socioeconómicas para la propia Generalitat (su emisora) se crea toda una maraña de reglamentaciones a interpretar por cada conselleria u órgano autónomo, por lo que su utilidad antes de los recortes era más que discutible y ahora es más o menos papel mojado.

2- IMPLICACIONES DISCRIMINATORIAS Y FAVORECEDORAS DE LA POBREZA DE LA SITUACIÓN ACTUAL

No pretendemos hacer aquí un compendio exhaustivo de todas las situaciones discriminadoras, porque ni las conocemos todas ni es el objetivo de esta ponencia, pero sí que queremos resaltar algunas especialmente llamativas o lacerantes:

Seguridad Social

Su legislación es todo un mundo, cierto, pero hay dos situaciones cuando menos llamativas. Si ustedes han tenido un/a hijo/a y no se han casado ni obtenido un reconocimiento de pareja de hecho, no importa ni sirve para nada su libro de familia para acceder a una pensión de viudedad, se la denegarán de oficio, algo que no ocurre para las demás familias. Sin embargo, para la prestación universal por "hijo a cargo", que es ridícula, por otro lado, ya solo se tiene en cuenta la renta familiar y da igual el estado civil o familiar. Convendrán con nosotras que es cuando menos curioso y de lo más indignante.

Agencia Tributaria

De lo más diligente. Ya tiene su casilla para marcar familia monoparental en el IRPF, con su correspondiente desgravación, en principio más progresiva, pero solo en principio, pues a

medida que se le introducen "correcciones", estas van laminando toda esa progresividad terminando por ser penalizadora. Y como colofón, finalizando con una prontitud y brusquedad única, a su juicio la convivencia familiar termina con la mayoría de edad de los/as hijos/as a cargo, con la excepción de una gran discapacidad, algo que no hacen otros organismos o legislaciones estatales con el resto de familias.

Becas y educación

El concepto de familia monoparental a nivel estatal en los organismos educativos no existe, así, sin más. Parece que no se hablan con Hacienda. Sí existen familias numerosas y curiosamente viudas, pero otras "moderneces" aún no han llegado.

Como consecuencia, el caos está servido a nivel autonómico para todo tipo de becas, baremos de acceso a los centros de enseñanza, comedores escolares, ayudas para libros de textos, tasa universitarias, etc., y de nuevo y curiosamente en general, penalizando la monoparentalidad no tradicional, bien por ignorancia o intencionadamente.

Vivienda

Aquí volvemos a existir, pero quizá quien introdujo el concepto en la legislación estatal en este campo era valenciano, pues para facilitar el acceso a la vivienda de las familias monoparentales tienen que tener dos o más hijos/as, "detalle" que como hemos dicho deja fuera a tres de cada cuatro familias monoparentales.

Tenemos que mencionar el Código de Buenas Prácticas ante situaciones de insolvencia hipotecaria, esa modificación voluntaria de la Ley Hipotecaria para frenar dramas de desahucio que, para variar, tampoco entra en disquisiciones familiares y se limita a marcar un umbral del 50% de cuota hipotecaria de la renta familiar disponible para poder acogerse, sin importar su composición ni otras menudencias.

3- LEGISLACIÓN LABORAL Y DE CONCIALIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

Otro mundo. Jurisprudencia continuamente cambiante, interpretada en su alcance con sentencias judiciales a menudo contradictorias, pero que en general ignora la realidad de la familia monoparental y termina siendo un laberinto, en el que quien intenta ejercer derechos fundamentales o acogerse a leyes generalistas de conciliación debe encomendarse a la fortuna o buenos bufetes legales, poco más o menos.

Pero tener un buen bufete legal tampoco garantiza que el Tribunal Constitucional vele por que tus derechos no sean violados y a las pruebas nos remitimos. El BOE publicó el mismo día dos sentencias, una de la Sala Primera y otra de la Sala Segunda. Los dos casos tienen cierto parecido y utilizan más o menos los mismos argumentos y leyes. En una de las sen-

tencias es un varón el que demanda a la Junta de Castilla y León por no concederle el turno de noche en su trabajo, turno que facilitaría conciliar mejor su vida familiar y profesional. La otra sentencia se refiere a una mujer que acaba de tener una hija, constituyendo una "unidad monoparental" (según el propio tribunal), y que solicita adherirse a cualquiera de los turnos de mañana para poder cuidar mejor a su hija recién nacida, que debido a su monoparentalidad depende totalmente de ella.

La Sala Primera, para dar amparo al varón, se basa en **"reconocer su derecho fundamental a la no discriminación por razón de sus circunstancias personales"** (art. 14 CE). Entre los razonamientos que expone la sentencia, afirma que este caso obliga a valorar las concretas circunstancias personales y familiares que conciernen al trabajador demandante. En relación con las circunstancias familiares concurrentes, conforme a los datos obrantes en las actuaciones, resultaba necesario tener en cuenta el número de hijos/as del recurrente, su edad y su situación escolar, en su caso, así como la situación de su cónyuge y la posible incidencia que la denegación del horario nocturno al recurrente podría haber tenido para conciliar su actividad profesional con el cuidado de sus hijos/as.

Sentencia unidad monoparental (¿familia?)

Casi todos los artículos de las leyes que utiliza la Sala Primera para dar amparo le sirven a la Sala Segunda para denegárselo a la **"unidad monoparental"**. Razona además que ni el convenio colectivo ni la LEC (Ley del Estatuto de los Trabajadores) contemplan esta situación y que **solo sería posible un acuerdo entre los propios interesados** (empresario-trabajadora). Prueba de ello lo es también que **habiendo sido propuesta durante la tramitación parlamentaria de la citada LEC, que pretendía incorporar en el apartado 8 del art. 34 un nuevo punto referido a la adopción de un régimen más flexible en la elección de horarios de trabajo, sobre todo en los casos de familias monoparentales, esta propuesta no prosperase,** manteniendo el proyecto su actual contenido, que incluye **sin excepción** la remisión a lo que establezca el convenio. Por lo tanto, no aprecian que se infrinja el art. 14 CE que se denuncia. Referente a sus circunstancias familiares, se limita a decir: **"la recurrente dio a luz a una hija nacida en noviembre del 2006 y forma una unidad monoparental"**.

Como se puede comprobar, las mismas leyes que sirven para amparar a la familia biparental sirven también para el desamparo de la **"unidad monoparental"**. La familia monoparental es ignorada, y nos atrevemos a decir menospreciada, por los/as legisladores/as. Solo hay que ver el tratamiento que recibimos ("unidad monoparental"), los argumentos y el vocabulario que utiliza el tribunal. Para nosotras está diciendo *"vosotras no sois una familia, sois una filiación"*, ¿y quién es el Tribunal Constitucional para cambiar eso?

La sentencia que hace referencia al varón fue fuertemente publicitada por todos los medios de comunicación y en las redes sociales; para la otra, silencio total.

No queremos entrar en el desarrollo normativo de comunidades autónomas y municipios, porque, como hemos reiterado, lo mejor que podemos decir es simplemente caos.

4- ALTERNATIVAS: LA LEY DE FAMILIAS MONOPARENTALES

Nuestra fundación inició en el año 2009 una campaña para intentar lograr una ley estatal de familias monoparentales, que cree un marco jurídico y legal claro que ampare la realidad plural y diversa de las familias monoparentales. Este marco debe empezar por definir a la familia monoparental no por el número de hijos/as, como se está haciendo en este caos que padecemos, sino por un único/a progenitor/a responsable. Esta situación está dejando fuera a las familias con un/a descendiente, ya ni siquiera en exclusión social, el cajón de sastre de los servicios sociales.

El reconocimiento del arco de la monoparentalidad permitirá un desarrollo legislativo armonizado a todos los niveles de la Administración y en todos los ámbitos, pues a nuestro entender es la única vía efectiva para avanzar y consolidar una igualdad real de derechos y obligaciones que si ya era importante antes, actualmente, con el empobrecimiento generalizado causado por la crisis, lo es más.

Les traslado una reflexión: cuando se habla del drama y el escándalo de las cifras de la pobreza infantil en nuestro país, seguro que adivinan quiénes son los/as más afectados/as.

5- ACOSO A LA MONOPARENTALIDAD

Encontramos a menudo desinterés, rechazo disimulado o incomprensión, alegando un ingenuo y bienpensante “si ahora ya es normal”, pero realmente las inercias morales que hacen que la monoparentalidad no sea una realidad deseable sino un mal inevitable siguen aquí, de otra forma, pero siempre presentes. Tan presentes están que solo hay que mirar los estudios, informes, etc. que se publican. Todo es negativo en nuestras familias; somos las causantes de todos los males de esta sociedad. Por poner algún ejemplo:

En Inglaterra, en el año 2011, altercados en Londres y otras ciudades. Culpables: las familias monoparentales.

En España, las universidades que preparan a nuestros/as profesionales de salud, por ejemplo, la Jaime I de Castellón y sus famosas diapositivas que saltaron a la prensa por el carácter homófono que destilaban, pasando inadvertido el ataque frontal a las familias monoparentales. Lo más grave para nosotras es la explicación del rector: las diapositivas eran material sacado de la bibliografía básica que se utiliza para la impartición del grado nada menos que de Salud Pública.

La respuesta de algunos/as alumnos/as tampoco deja muchas dudas sobre cómo lo ven: como algo normal y nada discriminatorio, solo son unas diapositivas.

Nos hacemos esta pregunta: **¿qué atención pueden prestarnos estos/as profesionales cuando la carga en solitario de la crianza nos desborda y afecta a nuestra salud?**

UNA APORTACIÓN DESDE LAS FAMILIAS CON HIJOS E HIJAS DEPENDIENTES
ARABAKO ASPACE / *ASPACE ÁLAVA*

INTRODUCCIÓN

La familia, núcleo del desarrollo individual por excelencia, es un sistema donde el bienestar de uno de los miembros repercute en el resto de componentes. El nacimiento de un hijo con parálisis cerebral infantil (PCI) causa una intensa y prolongada alteración en la vida familiar que no solo alterará la funcionalidad familiar[46] inicial, sino que conforme los hijos e hijas van creciendo, la variedad e intensidad de sus necesidades va a ir variando y haciéndose más complejas.

El nacimiento de un hijo/a con PCI es un acontecimiento inesperado para unos padres y madres que meses antes han generado una serie de expectativas y planes de futuro muy distintos a los que se encuentran.

Si bien las personas con parálisis cerebral (PC) no deben considerarse enfermas, sino personas con unas características específicas de las que se derivan necesidades especiales, sus limitaciones se convertirán en discapacidad solo como consecuencia de no recibir los apoyos adecuados para reducirlas. Por lo tanto, de una atención, rehabilitación física y educación de calidad dependerán en gran medida las capacidades de estas personas en el futuro.

Con el objetivo de conocer las necesidades de las personas con PC y poder elaborar, con base en esas necesidades, respuestas adecuadas desde la asociación, en el año 2011 ASPACE Álava editó, bajo el título *Estudio de necesidades ASPACE*, las conclusiones obtenidas a través de la realización de 101 entrevistas a socios, socias y familiares de la asociación.

Las conclusiones del estudio realizado fueron el fruto del análisis cuantitativo de los datos obtenidos en las entrevistas. Por ello, para la realización esta ponencia se ha considerado relevante trasladar algunas de esas conclusiones por lo clarificadoras que resultan a la hora

46 Funcionalidad familiar entendida como la capacidad que tiene el sistema para afrontar cada una de las etapas del ciclo vital.

de aproximarnos a conocer la incidencia que la parálisis cerebral supone a lo largo del ciclo vital de las familias.

No obstante, posteriores acontecimientos, como la crisis económica, han alterado sustancialmente ciertas situaciones, tal y como venimos observando en el día a día en la atención directa al colectivo. Pero esta, la crisis económica, no puede convertirse en el argumento que justifique los recortes en los ámbitos social, educativo y sanitario. La austeridad no puede mermar los apoyos y la atención que las personas con PC tienen.

1- UNA PEQUEÑA APROXIMACIÓN A LA PARÁLISIS CEREBRAL

Para poder comprender mejor a las familias que atendemos desde ASPACE Álava (Asociación de Parálisis Cerebral y Alteraciones Afines) resulta imprescindible conocer las características principales del colectivo de personas que padecen esta afectación tan compleja que ocasiona, generalmente, altos niveles de dependencia que repercuten necesariamente en la dinámica familiar.

La Confederación ASPACE (Confederación Española de Federaciones y Asociaciones de Atención a las Personas con Parálisis Cerebral y Afines) define la parálisis cerebral como "un trastorno global de la persona consistente en un desorden permanente y no inmutable del tono, la postura y el movimiento, debido a una lesión no progresiva en el cerebro antes de que su desarrollo y crecimiento sean completos. Esta lesión puede generar la alteración de otras funciones superiores e interferir en el desarrollo del sistema nervioso central".

Así mismo y tal y como se señala en la *Guía para padres primerizos*, editada por la propia Confederación ASPACE (2008:10), la parálisis cerebral (PC) se produce por una lesión irreversible en el encéfalo en una etapa en la que este está en desarrollo. Esta lesión siempre ocasiona, en mayor o menor medida, alteraciones en la postura, el tono muscular y el movimiento. Junto con estas dificultades en el movimiento, pueden aparecer alteraciones sensoriales, de comportamiento, de personalidad, cognitivas, comunicativas o de salud, que hacen que en ocasiones se entienda que estamos ante personas con *pluridiscapacidad*.

En definitiva, los niveles de afectación de las personas con PC pueden ser muy diversos y la combinación de variables múltiple. En algunas personas la parálisis cerebral es apenas apreciable; en otras, sin embargo, el grado de afectación es importante.

Algunas personas precisan de sillas de ruedas para desplazarse; otras caminan con o sin dificultad; algunas presentan un habla normal y otras precisan de sistemas de comunicación alternativos; algunas no presentan dificultades cognitivas, otras, sin embargo, tienen asociada una discapacidad cognitiva. No hay dos personas afectadas de la misma manera[47].

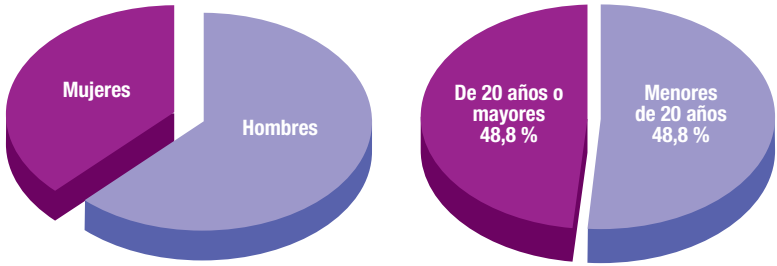
47 Convenio de funcionamiento entre ASPACE Álava y el Instituto Foral de Bienestar Social de Álava, pág. 5. 2011.

2- CARACTERÍSTICAS DE LOS SOCIOS Y SOCIAS DE ASPACE ÁLAVA

ASPACE Álava cuenta en la actualidad con 160 socios y socias, de los cuales 126 son socios/as afectados por parálisis cerebral y/ o alteraciones afines.

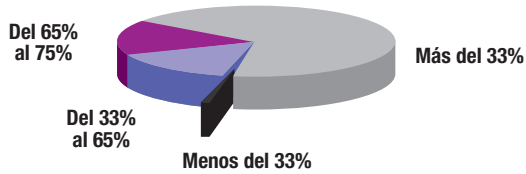
En cuanto al perfil socio-demográfico, la asociación está dividida en dos grandes grupos atendiendo a las necesidades diferenciadas de cada uno de ellos: por un lado, los/as menores de 20 años y, por otro, las personas asociadas mayores de 20. Respecto a la variable sexo, tal y como puede apreciarse en los siguientes gráficos, un 62,6% son hombres y el 37,4% restante mujeres.

Distribución del colectivo según edad y sexo



Respecto a los grados de limitación funcional y la situación de dependencia del colectivo, el 69% de las personas tiene un porcentaje de minusvalía superior al 75%, el 60% del colectivo se desplaza en silla de ruedas, el 60% tiene dificultades para comunicarse y el 66,3% presenta discapacidad cognitiva.

Grado de discapacidad

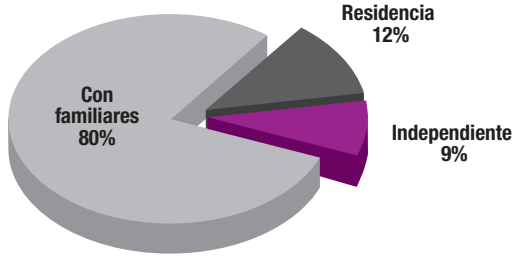


Por lo tanto, se trata de un colectivo de personas que presenta unos niveles de discapacidad muy importantes que conllevan necesariamente una situación de dependencia y apoyo generalizado.

En este sentido y teniendo en cuenta las resoluciones de las valoraciones de dependencia emitidas por el IFBS, del mencionado estudio se extrae que el **75% de los socios y socias tienen reconocida una situación de dependencia en grado III (gran dependencia)**.

En cuanto a la unidad de convivencia, como puede observarse en el gráfico siguiente, en el caso de la población asociada a ASPACE, **el 80% de los socios y socias residen con sus familiares**, frente al 12% que lo hace en recursos residenciales o el 9% que lo hace de forma autónoma. Eso significa que la mayor parte del colectivo está siendo atendida principalmente por sus familiares, quienes atienden a sus hijos e hijas durante años proporcionándoles y ayudándoles a llevar a acabo las actividades básicas de la vida diaria (ABVD).

Unidad de convivencia



3- CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR

Cuando hablamos de un colectivo con altos grados de afectación y niveles de dependencia necesariamente hay que tener en cuenta a quien o a quienes se encargan de su cuidado y atención. En el caso de las personas que tienen una PC estos cuidados los realiza fundamentalmente la familia.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD), en su artículo 2.5 define los cuidados no profesionales como *"la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por **personas de la familia** o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada"*.

Los cuidados informales además son tareas que se consideran necesarias, pero que permanencen ignoradas, ya que se hacen visibles, se valoran y se cuantifican cuando dejan de realizarse por la familia y, por tanto, son asumidas desde las instituciones (Valderrama, 2007: 330).

En el caso de ASPACE Álava, el **86% del colectivo percibe la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**, lo que refleja que nuestro colectivo está siendo atendido principalmente por familiares que ejercen de cuidadores/as no profesionales.

La mujer-madre como principal cuidadora y las dificultades para su inserción laboral

Cuando en una familia nace un niño/a con PCI, las numerosas visitas médicas, los ingresos hospitalarios, las intervenciones quirúrgicas y sus consiguientes cuidados dificultan indudablemente la conciliación de la vida familiar y laboral de sus progenitores. Las complicaciones en la salud de las personas con PC, sobre todo los primeros años de vida, los cuidados y la atención que estos hijos e hijas requieren provoca ausencias reiteradas en los puestos de trabajo.

Para poder abordar esta situación, generalmente las familias optan por solicitar una reducción de la jornada laboral e incluso la baja en el puesto de trabajo, con el fin de poder dedicar más tiempo y esfuerzo al cuidado que sus hijos e hijas requieren.

Como se ha mencionado anteriormente, las lesiones que provoca la parálisis cerebral suceden durante la gestación, parto o durante los primeros años de vida[48]. Eso ocasiona que en muchas ocasiones sea el vínculo afectivo que se crea con el bebé durante la baja por maternidad el que hace que sea la madre la que opte por asumir los cuidados de su hijo o hija, prescindiendo, si la situación así lo requiere, de reincorporarse al mercado laboral.

Por lo tanto, dentro de las familias es la mujer quien principalmente asume la atención del hijo/a dependiente, por lo que en mayor o menor medida se dificulta su inserción laboral.

Resulta por lo tanto necesario compensar estos cuidados, bien contrarrestando la falta de ingresos a través de recursos económicos y prestaciones dirigidas a compensar los importantes gastos que supone el atender adecuadamente a una persona en situación de gran dependencia, bien impulsando y reforzando actuaciones encaminadas a favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral a través del establecimiento de jornadas compatibles con el cuidado de las personas en situación de gran dependencia.

Las personas cuidadoras envejecen y su salud se resiente. El futuro como máxima preocupación

El cuidado de una persona en situación de gran dependencia acaba afectando a la salud de las personas cuidadoras. En el caso de las familias que atendemos en ASPACE, en las que los hijos e hijas presentan altos niveles de dependencia y cuya permanencia en el domicilio familiar se prolonga durante todo el ciclo vital de los mismos/as, si bien las consecuencias del cuidado no inciden en toda la familia, sí que repercuten directamente en la salud de las personas cuidadoras.

La fatiga, el cansancio, los dolores de espalda, incluso la ansiedad y el estrés aparecen en la medida en que la población cuidadora se va haciendo mayor.

48 CONFEDERACIÓN ASPACE (2008). *"Mi bebé tiene parálisis cerebral. ¿Qué hacer? Guía para padres primerizos"*. Madrid, Confederación Aspace, 11.

Aunque las familias apuran al máximo el tiempo dedicado a atender a sus hijos e hijas con la estancia de estos/as en el hogar y, a priori, son resistentes a solicitar recursos residenciales, según van haciéndose mayores los centros residenciales y o de respiro familiar aparecen como la alternativa de futuro más solicitada.

Los altos niveles de afectación y dependencia del colectivo, el desgaste de las personas que ejercen de cuidadoras, la edad de las mismas, los cambios acontecidos en la propia sociedad y el cambio con respecto a la previsión de futuro de los hijos e hijas fuera del ámbito familiar hacen indudablemente que **los recursos residenciales y de respiro familiar se constaten como una necesidad en alza**.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que las vinculaciones afectivas y de dependencia que generan los cuidados de los hijos e hijas con discapacidad hacen que sean necesarios pasos intermedios y climas de confianza, que permitan una preparación previa antes de dar el paso a un recurso residencial.

Pero para ello se precisan residencias y centros de respiro familiar de calidad, que cubran las necesidades de sus usuarios y usuarias en función de sus propias competencias personales y sus capacidades de adaptación. Contar con un modelo residencial de calidad no solo asegura una adecuada atención a los usuarios y usuarias del mismo, sino que además genera climas de confianza y tranquilidad en las familias cuidadoras, que evidentemente les proporcionará un verdadero respiro familiar.

Además, estos modelos residenciales tienen que estar organizados desde la planificación centrada en la persona, considerada esta en su conjunto y donde sea ella, la propia usuaria, el centro del proceso, pero donde la familia también, por su papel esencial en la vida de estas personas, pueda participar en el proceso de propuesta y decisión.

El impacto de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD)

Indudablemente ha habido un antes y un después desde la implantación de la LAAD en la vida de las familias encargadas del cuidado principal de sus hijos e hijas en situación de dependencia.

La implantación de la LAAD ha permitido tanto a las familias cuyos hijos e hijas están siendo atendidos en los centros escolares, como a aquellas familias cuyos hijos e hijas acuden a centros para personas adultas:

- Primero, que sus hijos e hijas, a consecuencia de padecer una parálisis cerebral o alteración afín, sean valorados/as en situación de gran dependencia y que, por tanto, se les reconozca el derecho subjetivo a acceder a las prestaciones y servicios previstos en la propia ley, destinados a poder desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria y a alcanzar una mayor autonomía personal.

- Segundo, que como consecuencia de esa valoración de dependencia y por recibir los cuidados por parte del entorno familiar, las personas cuidadoras (en más del 80% de los casos de la población de ASPACE) hayan podido acogerse a la *prestación económica para cuidados en el entorno familiar* (PECEF).

No obstante, cabe señalar, y así lo verbalizaron las familias en las entrevistas, que la implantación de la ley generó muchas y muy altas expectativas que con el tiempo fueron truncándose. Un ejemplo de ellas fue la posibilidad de suscribir un convenio especial (de afiliación, alta y cotización) con la Seguridad Social en calidad de cuidadoras no profesionales, que si bien durante unos años fue asumido por la Administración, en la actualidad, y tras la llegada de la crisis económica, las personas que quieran suscribirse a él han de abonarlo por cuenta propia.

En cuanto a las prestaciones de la LAAD, llama la atención, como hemos señalado anteriormente, que el 86% de nuestros socios y socias perciban la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y que ninguna persona perciba la prestación económica de asistencia personal prevista en la ley. En Álava son muy pocas las personas que tienen reconocida esta prestación, probablemente debido a su propia regulación que, como se observa en su definición[49], no resulta una verdadera alternativa para la inclusión de la personas con discapacidad en todos los aspectos de la vida, ya que quedan excluidos aspectos sumamente importantes como el ocio y el tiempo libre.

4- ATENCIÓN SOCIOSANITARIA

La situación con respecto a la atención médica

Los altos niveles de afectación antes señalados, así como la variedad de trastornos asociados a la parálisis cerebral, conllevan necesariamente una atención médica de distintos especialistas (neurólogo, rehabilitador, oftalmólogo, traumatólogo, etc.) que se hace más frecuente en los primeros años de vida de los hijos e hijas.

Que esta atención sea adecuada y que exista coordinación entre los distintos facultativos es una necesidad sumamente demandada por las familias.

La atención fisioterapéutica y otros apoyos imprescindibles

Teniendo en cuenta que la parálisis cerebral se manifiesta fundamentalmente en el plano motor (tono muscular, postura y movimientos) y siendo este el denominador común de todas las

49 Prestación económica de asistencia personal definida en el artículo 2 del Decreto Foral 39/2014, del Consejo de Diputados de 1 de agosto, que regula las prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Álava, como una prestación económica destinada a contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la contratación de un/una asistente personal o de varios/as asistentes personales que faciliten el acceso a la educación o al trabajo y/o posibiliten una mayor autonomía en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria a las personas en situación de dependencia.

personas afectadas, el abordaje de una correcta rehabilitación-habilitación motriz resulta imprescindible para conseguir el bienestar de las personas con parálisis cerebral.

Esta atención, que las familias consideran expresamente un *derecho universal* que debiera ser cubierto por las instituciones, no parece tener la misma consideración para estas últimas, dado el escaso compromiso de las administraciones con el tema.

Los tratamientos de fisioterapia son de suma importancia en la calidad de vida de nuestros socios y socias. La falta de definición y delimitación de las competencias en esta área trae como consecuencia unos considerables déficits de atención, que pudimos observar en su momento a través del estudio de necesidades y que hoy por hoy siguen siendo una realidad que continúa sin abordarse desde ningún ámbito.

Si bien los niños y niñas con necesidades educativas especiales (NEE) que así lo precisan cuentan con apoyo de fisioterapia dentro del sistema educativo, una vez pasan a formar parte de la red de centros ocupacionales, centros de día, centros de autonomía personas… estos tratamientos dejan de ser cubiertos por la Administración pública. Estas lagunas en la atención sanitaria y la ausencia de atención de fisioterapia conllevan a las familias a tener que asumir el coste de los tratamientos en el ámbito privado.

Dicho esto, no podemos pasar por alto tampoco que los tratamientos de fisioterapia se han visto reducidos en los últimos dos años debido a los recortes sufridos en el ámbito educativo, provocando que muchos alumnos y alumnas hayan visto reducidas sus horas de tratamiento, llegando alguno a dejar de contar con este apoyo específico.

5- SITUACIÓN OCUPACIONAL

En cuanto a la ocupación de las personas que componen ASPACE, decir que la mitad de las ellas se encuentra en etapa escolar, la otra mitad acude a centros para personas adultas y únicamente el 9% de nuestros socios y socias se encuentra trabajando.

La etapa escolar

Como se ha señalado anteriormente, la parálisis cerebral es una discapacidad compleja, con diferentes grados de afectación, que abarca varios ámbitos, que influyen tanto en la estructura y dinámica familiar como en la propia relación con el entorno, la cual, en ocasiones, se ve gravemente alterada.

La etapa escolar del alumnado con PC suele prolongarse hasta los 21 años de edad. Estos alumnos/as con NEE se distribuyen en aulas estables, aulas de aprendizaje de tareas, integración, educación combinada y en centros de educación especial.

Para garantizar una adecuada enseñanza de calidad que favorezca y potencie al máximo el potencial de desarrollo del alumnado con NEE, es necesario que desde el ámbito educativo se dé una adecuada respuesta a las necesidades específicas del alumnado con PC.

Para ello, resulta imprescindible dotar a los centros educativos de aquellos recursos personales y materiales que el alumnado necesite, ya que de estos recursos dependerán en gran medida las capacidades de estas personas en el futuro.

Así mismo, resulta necesario establecer herramientas y protocolos de actuación para que los centros sean capaces de gestionar adecuadamente las necesidades de este alumnado, tanto en los aspectos educativos como en aquellos otros que se generan alrededor, incluyendo su efectiva inclusión a los centros de estudio.

Para que esta respuesta educativa además tenga una continuidad en toda la etapa educativa y no se vea truncada por los cambios de etapa, cambios de centro y/o cambio de profesionales, es importante poder contar con una figura de referencia especializada en parálisis cerebral que sirva de puente entre los distintos profesionales y las familias. De ahí la importancia de que se establezcan buenos canales de comunicación con las familias, ya que si bien entendemos que la transmisión de la información relativa al ámbito educativo corresponde a los y las profesionales de ese ámbito, existe otro tipo de información relativa a los cuidados del día a día que únicamente pueden trasladar las familias.

Los centros para personas adultas

Debido a los altos niveles de dependencia de nuestro colectivo, una vez acabada la etapa educativa, el 70% de las personas con PC acude a centros para personas con discapacidad de la Diputación Foral de Álava.

El paso a esta tipología de centros suele ocasionar, por lo general, miedo e incertidumbre en las familias. El hecho de que sus hijos e hijas salgan del ámbito educativo y pasen a formar parte, durante el resto de sus años, de la red de recursos para personas con discapacidad en principio genera cierta ansiedad y miedo. Por un lado, miedo a que sus hijos e hijas no se adapten a los centros; por otro, a que desde estos se deje de potenciar las capacidades de sus hijos e hijas e incluso, en ocasiones, miedo a que estos pierdan ciertas capacidades adquiridas en el ámbito educativo (leer, sumar, restar, manejar el dinero…).

Estos centros, gestionados mayoritariamente por la Diputación Foral de Álava, reciben una valoración muy positiva por parte de sus usuarios y usuarias, pero a pesar de que la satisfacción general es buena, no podemos pasar por alto las demandas de las familias que señalan la falta de adecuación de algunos centros a las características de las personas como un tema a corregir. Así, por ejemplo, resulta sorprendente que personas con limitaciones funcionales pero competentes en ámbitos cognitivos, sociales, etc. no dispongan de herramientas básicas de comunicación, como el acceso a Internet en los centros a los que acuden.

Así mismo y nuevamente, los tratamientos de fisioterapia y logopedia en estos centros aparecen como los apoyos más demandados por familiares, usuarios y usuarias.

Las dificultades para la inserción laboral

La ocupación laboral de las personas con PC y afines es realmente baja, siendo únicamente un 15% de la población asociada la que se encuentra trabajando. Si analizamos las características de este 15% de población asociada que se encuentra trabajando, observamos que principalmente se trata de personas con poca afectación a nivel motórico y buena capacidad manipulativa.

Teniendo en cuenta que la PC implica siempre un trastorno en el movimiento que ocasiona daños variables en el tono muscular, la capacidad de maniobrar se ve en ocasiones comprometida. Esto, ante las condiciones y requisitos de los puestos de trabajo diseñados actualmente y la falta de adaptación específica de los mismos, provoca que haya muy pocas opciones de empleo dirigido a esta población.

Hoy por hoy, el mercado laboral y la sociedad en general siguen sin estar preparadas para la incorporación de estas personas y se está todavía a la espera de desarrollar modalidades de empleo con apoyo, así como otros modelos de trabajo parcial adecuados a las características del colectivo.

El largo camino de la inclusión y la necesidad de apoyos para que esta sea efectiva

Como venimos observando diariamente en el acompañamiento a las familias durante las diferentes etapas, a través de los datos recogidos en las entrevistas se pudo constatar que, a pesar de que se hayan producido avances normativos, cuando hablamos de inclusión todavía es mucho el camino por recorrer.

En esta última década se han producido progresos importantes en cuanto al establecimiento de leyes y principios, pero, sin embargo, la participación efectiva de las personas con parálisis cerebral en los programas normalizados sigue dejando mucho que desear. Sirva para ilustrarnos el ejemplo de la participación de nuestro colectivo en los programas de ocio o programas extraescolares del ayuntamiento, la diputación y/o los centros educativos, donde no solo la participación no ha aumentado con respecto a años anteriores, si no que ha disminuido. De ahí que estimamos que para que esta inclusión sea efectiva **es necesario proporcionar apoyos a los procesos de integración**. Creemos que el papel de ASPACE en este sentido se hace imprescindible a la hora de reforzar los diferentes ámbitos, apoyar al entorno familiar y organizar coherentemente estos espacios de acuerdo con las características y necesidades personales y familiares.

A lo largo del ciclo vital de las familias, el apoyo informal (amistades, vecinos…) va decreciendo, al mismo tiempo que se va incrementando el apoyo intrafamiliar, lo que provoca un aisla-

miento social de estas familias. De ahí las limitaciones sociales de las personas con PCI, ya que estas cuentan con un ámbito social restringido que en muchas ocasiones se ciñe casi exclusivamente a la familia, al ámbito profesional o al tejido asociativo.

Queda mucho camino por recorrer hasta lograr la plena integración de las personas con parálisis cerebral en todos los ámbitos de la vida y es precisamente desde las políticas públicas desde donde se puede velar y promover una verdadera inclusión del colectivo en todos los ámbitos, dotando de presupuesto y apoyando e interviniendo en los entornos, y acompañando a las familias durante las diferentes etapas del ciclo vital de sus hijos e hijas.

6- A MODO DE CONCLUSIÓN...

Una de cada quinientas personas tiene parálisis cerebral. En todo el mundo hay 17 millones de personas con esta discapacidad, 120.000 de ellas en el Estado español. La parálisis cerebral es la discapacidad motórica más común en la infancia, una discapacidad que, además de ser permanente, compleja y singular, afecta a cada persona de forma muy distinta.

Sin embargo, a pesar de esta alta incidencia y complejidad, la parálisis cerebral sigue siendo una discapacidad poco conocida por una gran parte de la sociedad, lo que contribuye a que las respuestas a sus demandas y necesidades no sean las adecuadas.

El carácter global de la parálisis cerebral, la diversidad de ámbitos en los que se manifiesta (motor, lenguaje, comunicación, cognitivo, sensorial, afectivo-social, bienestar y salud) y la gran variedad de consecuencias que pueden aparecer en cada uno de estos ámbitos hacen imprescindible una atención específica de nuestro colectivo. Esta atención ha de ser adecuada a las necesidades del colectivo y sus familias, además de integral e interdisciplinar, es decir, específica. Se deben tener garantizados los apoyos necesarios para una integración social real y esta obligación debe recaer en las administraciones públicas en primer lugar y en la sociedad civil después. Para ello es necesario el conocimiento y la aceptación de las diferencias que tienen las personas con parálisis cerebral.

Indudablemente, tener un hijo o hija con gran discapacidad ocasiona una serie de modificaciones en el contexto familiar que influyen en el desarrollo vital de los individuos por los que está compuesta la familia. El nacimiento de un hijo/a con parálisis cerebral es una importante causa de crisis debido a su perdurabilidad. Una familia con un hijo/a con PC atenderá a su hijo o hija a lo largo de todo el ciclo vital del mismo.

Apoyar a las familias no se debe restringir a los primeros momentos de incertidumbre después del conocimiento del diagnóstico. A lo largo de todo el ciclo vital de la familia se deberán afrontar numerosas situaciones que harán que la familia entre en una nueva crisis (acceso a la escuela, adolescencia, paso a centro para personas adultas...). Así, cada periodo, cada etapa del ciclo vital de la familia hereda en cierta medida las decisiones tomadas en el período anterior, así como las experiencias previas, muy influenciadas estas por los apoyos recibidos.

Las familias con hijos e hijas con PCI, en comparación con otras, experimentan un nivel mayor o menor de estrés, en función de que los recursos con los que cuentan para afrontar las diferentes situaciones sean suficientes o no. Las necesidades de las familias no radican tanto en la provisión de servicios y recursos directamente dirigidos a las personas con PC, sino en servicios más centrados en el sistema familiar que pueden proporcionar ayuda, como los servicios de ayuda domiciliaria, la atención en los momentos de crisis, el asesoramiento y acompañamiento desde el tejido asociativo, la adecuación de los recursos residenciales y de respiro familiar…, es decir, todos ellos servicios orientados y dirigidos a las familias.

El pleno desarrollo de las personas que tienen parálisis cerebral pasa por recibir apoyos en todas las etapas de la vida, desde la atención temprana hasta la atención residencial, pasando por la escuela, el apoyo a las familias, el empleo, los centros de adultos, el ocio inclusivo o el deporte adaptado.

7- ASPACE ÁLAVA: ASOCIACIÓN DE PARÁLISIS CEREBRAL Y ALTERACIONES AFINES (1989-2014)

ASPACE Álava fue fundada en el año 1989 por un grupo de padres y madres sensibilizados con la problemática de sus hijos e hijas, con el objetivo de aunar esfuerzos en la defensa de sus derechos y la atención a sus necesidades.

La misión de la asociación durante sus 25 años de recorrido siempre ha sido y es la de mejorar la calidad de vida de las personas con parálisis cerebral y alteraciones afines, con el objetivo de favorecer su inclusión social, acompañando a las familias de las personas afectadas en todo su ciclo vital.

Para ello, creemos imprescindible sensibilizar, divulgar, comunicar y proyectar una imagen sobre la parálisis cerebral, así como garantizar la adecuada atención de otros organismos.

Nuestra cultura se basa en la visión positiva de la diferencia y en la necesidad de integración social de las personas con parálisis cerebral y alteraciones afines.

Promovemos o creamos servicios necesarios para la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas. Reivindicamos a los poderes públicos que asuman sus responsabilidades y compromisos para la puesta en práctica de los recursos necesarios. Actuamos para buscar respuestas eficaces a la problemática que la parálisis cerebral origina en las familias. Apostamos por un equipo de profesionales necesarios según las necesidades de cada momento.

Nuestros valores: sensibilidad social, ilusión, implicación, profesionalidad y carácter voluntario.

Así mismo, abogamos por el voluntariado como eje de actuación para la mejora de la calidad de vida de las personas afectadas, especialmente en su ocio y tiempo libre.

7

3. MAHAI-INGURUA
MESA REDONDA III

3. MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA III*

POLITIKA PUBLIKOEN ERRONKAK FAMILIETAKO AHULTASUN-FAKTOREEI AURRE EGITEKO ORDUAN / *RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ATENCIÓN A LOS FACTORES DE VULNERABILIDAD EN LAS FAMILIAS*

LAS FAMILIAS HOMOPARENTALES: DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES

KATY PALLÁS
(Associació de Famílies Lesbianes i Gais elkarteko presidentea /
Presidenta de la Associació de Famílies Lesbianes i Gais)

INTRODUCCIÓN

En esta ocasión me satisface gratamente poder estar en una mesa para hablar sobre políticas familiares y familias homoparentales, ya que a nosotros, madres y padres lesbianas, gais, bisexuales y trans, nos sigue resultando novedoso estar en foros como este. Novedoso no porque haga poco tiempo que somos madres y/o padres, esto lo llevamos haciendo, me atrevo a decir sin temor a equivocarme, que desde siempre, sino porque hace poco tiempo que se nos incluye en foros de discusión como este como un modelo más a tener en cuenta al respecto de las políticas familiares.

La pequeña modificación de la ley de matrimonio en el año 2005 significó un enorme avance en los derechos civiles de millones de personas en nuestro país. Durante los años siguientes se fueron sucediendo modificaciones en leyes aledañas que se habían visto afectadas por aquella modificación. A pesar de estos cambios legislativos, las personas lesbianas, gais, transexuales y bisexuales y sus hijas e hijos continuamos necesitando políticas que nos ayuden a romper tabúes y que visibilicen y respeten la diversidad afectiva, sexual y familiar, que por otra parte siempre ha existido en la sociedad.

Las familias homoparentales no existimos para los legisladores ni para los políticos en cuanto a modelo familiar. El trasfondo sociocultural que existe en las políticas familiares está basado en un modelo familiar patriarcal y heteronormativo, lo que significa un modelo de familia formado por un hombre como “aportador” de recursos (en inglés, breadwinner) y una mujer como “cuidadora y principal encargada de las tareas domésticas y el cuidado de la fuerza de trabajo presente pasada y futura” (housekeeper).

EL IMAGINARIO PATRIARCAL DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES

El término "heteronorma", utilizado por primera vez por Steven Seidman (1993) en su artículo *Identity and Politics in a "Postmodern" gay culture*, surge como definición de una macro-estructura que rige y condiciona social y políticamente la cultura occidental. La presunción de heterosexualidad o de un comportamiento social heteronormativo desde incluso antes de nacer se presenta como barrera infranqueable para todas aquellas personas que por muy diversas razones no pueden seguirlo. El individuo, ante su necesidad de encontrar modelos en los que tengan cabida sus deseos y sentimientos afectivo-sexuales, comienza una búsqueda que puede que nunca concluya, desarrollando así sentimientos encontrados y en ocasiones traumáticos.

> ***"Tanto como la raza, la sexualidad, el género o la clase social marcan un lugar de auto-definición y nos involucran en una política de identidad y de representación, estas categorías nos sirven como marcadores sociales y políticos. El estatus de la orientación sexual sitúa al YO o bien en la periferia o en el centro social, sitúa al YO en una relación determinada con los recursos institucionales, oportunidades sociales, protección legal y privilegios sociales. También coloca al YO en relación a una serie de formas de control social que van desde la violencia a la ridiculización. Se coloca así a la identidad en un espacio multidimensional que representa su significación macrosocial. Estamos llamados a relacionar la política de la representación con las dinámicas institucionales"*** (Seidman, 1993: 136).

Las personas que no se identifican con la norma, con el modelo hegemónico heteronormativo se ven obligadas a cuestionarse, a definirse y a clasificarse en el opuesto a la norma, a su contrario: blanco/negro, hombre/mujer, minoría/mayoría, y así poder identificar a quienes pertenecen al grupo de quienes no pertenecen. Pero también a rebelarse contra esta imposición y defender la diversidad y la multiplicidad de formas y modelos de construirse a sí mismas.

Las familias homoparentales surgen en contraste a las heteroparentales, términos que identifican un todo por un único rasgo distintivo: la identificación de sus progenitores con una orientación sexual determinada. Podríamos pensar, pues, que este único factor distintivo solo necesitaría cambios legislativos mínimos para igualar su situación. Sin embargo, los cambios son muchos y algunos de ellos tan significativos que han provocado debates sociales importantes, como más tarde comentaré.

Las familias homoparentales conocemos bien estos caminos y esas búsquedas de nuevos modelos. Sin duda esta será nuestra mayor aportación a la cultura occidental futura, tratando de mejorar los ámbitos sociales y culturales en los que estamos inmersos y sobre todo a través de nuestras hijas e hijos.

Las familias de dos madres lesbianas, por una parte, parecen mantener, en lo que a maternidad se refiere, los roles heteronormativos por partida doble, pero desde el punto de vista del lesbianismo político feminista era visto (y lo digo en pasado) como una traición a la lucha

social que lucha contra las imposiciones masculinas. Por otra parte, aun viéndose con mucho menor grado de agresividad de la que se puede dedicar a las familias de dos padres, se duda de su capacidad de hacer de sus hijas y sobre todo de sus hijos varones hombres y mujeres equilibrados y capaces de seguir con habilidad las convenciones sociales.

Las familias de dos padres, del mismo modo, han sido vistas desde el movimiento LGTB como traidores de la lucha LGTB por la liberación sexual y/o como una terrible corrupción del ser humano por las mentes más inflexibles y retorcidas, fieles sin fisuras a la heteronorma.

Estas dicotomías conducen a una necesidad de pedagogía. Son, a mi entender, los últimos coletazos de una visión del ser humano, de su sexualidad, de su representación social, de sus relaciones con las instituciones y con la legalidad obsoletos, estrechos, incómodos para el conjunto de la sociedad.

Si hacemos un pequeño análisis del imaginario de la familia, venimos arrastrando un modelo *bread winner-housekeeper* que ya no corresponde en muchos casos a las prácticas actuales. Se trata de un modelo en que ambos roles estaban perfectamente definidos, la división de tareas muy marcada. El varón era el encargado de salir de la casa para realizar el trabajo productivo remunerado. La mujer se ve representada como cuidadora de sus hijos. En este modelo la maternidad ocupa gran parte de las funciones de la mujer, la cual no tiene trabajo remunerado y se ocupa del cuidado del resto de miembros de la familia, incluidos los abuelos. Este modelo, aunque no se ha correspondido con la realidad de la mayoría de las familias, puesto que las mujeres de clase trabajadora han realizado trabajo remunerado siempre, ha tenido un gran calado social, ya que la identidad social de estas mujeres ha estado definida más por ser madres y esposas que por el trabajo remunerado que realizaban.

En la actualidad, el imaginario social sobre el modelo de familia heteronormativo, en la mayoría de los países occidentales, se basa en la idea de una mujer presente en el mercado laboral, pero que cuando las necesidades de cuidados de la familia lo exigen su presencia en el trabajo productivo disminuye o en el peor de los casos desaparece, de tal manera que se pasa a un modelo *male bread winner - female part time job and housekeeper,* modelo que no deja de ser no-igualitario, ya que sigue relegando a la esfera de los cuidados a las mujeres y no cuestiona la hegemonía masculina en el mercado laboral.

Ambos modelos guardan un notable desequilibrio que es fuente de conflictos dentro y fuera de la unidad familiar. A nuestro modo de ver, el modelo igualitario de familia es el que se compone de dos personas presentes en el mercado laboral y dos personas cuidadoras.

Las familias homoparentales representamos este modelo. La mujer lesbiana busca su emancipación a través del trabajo. Generalmente accede a la maternidad de manera reflexionada y deseada. Construye su propia familia, a pesar de todas las dificultades, con otra mujer en las mismas condiciones. Las lesbianas, al asumir su condición de mujeres y lesbianas, no se construyen ni desean un proyecto de vida que las relegue a la esfera doméstica y dependiente económicamente de un esposo. De la misma manera, los hombres homosexuales no

consideran en su proyecto de vida una paternidad en la que una mujer sea la principal cuidadora de sus hijos y la encargada del mantenimiento del hogar. La mayoría de nuestras familias están formadas por dos personas presentes en el mercado laboral y dos personas que cuidan de sus hijos/as y se encargan de las tareas del hogar.

Numerosos son los trabajos de investigación que muestran cómo las familias homoparentales tienen un reparto más igualitario de las tareas domésticas y de cuidado de las criaturas que las familias heterosexuales. En nuestro país, los estudios del antropólogo Ignacio Pichardo (2009), así como los liderados por la Profesora de Psicología de la Universidad de Sevilla M.ª del Mar González (2005, 2010) aportan sobrada evidencia empírica sobre esta mayor igualdad.

Asimismo y en la idea de rebatir algunos mitos o preocupaciones sociales sobre nuestro modelo de familia, otro tipo de estudios sobre familias homoparentales han demostrado que el desarrollo psicosocial de los niños de familias con padres gais o madres lesbianas no está afectado negativamente por la orientación sexual de sus padres o madres. Su ajuste cognitivo, emocional, sexual y social es semejante al de sus homólogos criados en familias con padres heterosexuales (Golombok 2006; Perry, Burston, Murria, Mooney-Somers, Stevens y Golding, 2003; Perrin y the Committee on Psychosocial Aspects of Child and Family Health, 2002).

Tenemos que añadir que no solo nuestros hijos e hijas crecen con total normalidad, sino que además obtienen mejores resultados en cuanto a valores. El reparto más igualitario de las tareas del hogar y la ausencia de prácticas, en el seno del mismo, que obedezcan a los roles tradicionales de género favorece la interiorización de una mayor igualdad. Nuestros hijas/os no asocian que las mujeres tengan que planchar, cocinar o fregar platos mientras los hombres están con el ordenador o viendo la tele. Lo que ellos ven cotidianamente es que los adultos realizan todo tipo de tareas en el hogar, independientemente del género. Por otro lado, todas las personas que hemos tenido que realizar el largo camino para ser padres gais y madres lesbianas hemos sufrido la intolerancia y la discriminación en primera persona, por lo que estamos muy atentos a que nuestras criaturas respeten la diversidad y la incorporen como un valor positivo. Tanto la igualdad como la tolerancia y el respeto a la diversidad son valores muy próximos a la solidaridad, que está ligada a la capacidad de empatizar con los otros. Los resultados de esos mismos estudios citados anteriormente muestran que los hijos/as criados en familias homoparentales son mejores en estos valores solidarios. La educación que reciben nuestros hijos e hijas los dota de una mayor sensibilidad hacia la aceptación de la diferencia y una mayor libertad a la hora de desarrollar su personalidad afectivo-sexual. Nos atrevemos a afirmar que en aquellos entornos donde las familias homoparentales estamos presentes los entornos son más igualitarios, más libres y más democráticos.

Volviendo al caso que nos ocupa, las políticas familiares, consideramos que estas poseen un trasfondo sociocultural patriarcal y heteronormativo o, en el mejor de los casos, responden a un modelo que considera a la mujer como trabajadora a tiempo parcial y al varón como aportador principal, lo que no se ajusta a nuestra realidad familiar.

A continuación señalaré algunas de las dificultades que encuentran de manera sistemática nuestras familias y que, a nuestro modo de ver, obedecen a ese imaginario heteronormativo que se encuentra en la mentalidad de los políticos y los legisladores que crean las normas y las leyes que nos afectan, así como de los profesionales y técnicos que deben velar por la aplicación de las mismas.

DIFICULTADES

En este apartado detallaré los ámbitos más importantes, en un afán más ejemplarizante que exhaustivo. Todo lo que señalamos es fruto de los numerosos casos de familias homoparentales u hombres y mujeres LGTB que quieren o han iniciado el camino de la paternidad o maternidad en solitario. Son personas que acuden a nuestra asociación FLG en busca de respuestas y de ayuda para hacer frente a la discriminación a la que se ven sometidas.

Ámbito normativo

Cuando dos personas deciden tener un hijo entran en un proceso largo y en el que nunca sabes si todo va a ir bien. Estaréis de acuerdo conmigo en que este proceso tiene mucho de emocionante, por lo general. Además, suele implicar a la familia extensa, todos pendientes de como irá el embarazo, de las náuseas matutinas, de la compra de enseres y de la decoración de la habitación para el futuro bebé. También son momentos de grandes cambios hormonales, que para ambos miembros de la pareja sirven como anecdotario cuando el nuevo bebé viene al mundo. Cuando esto ocurre, todo es alegría y los trámites burocráticos son eso, puros trámites, que para nadie son un inconveniente ni tienen la menor importancia. En esos momentos estamos de celebración. Sabemos que tenemos la baja maternal, que podemos solicitar la reducción de jornada, que tendremos una ayuda en la declaración de Hacienda, entre otras protecciones sociales.

Sin embargo, para una pareja de dos mujeres o de dos hombres la decisión de tener un hijo viene unida a largas esperas, dudas sobre documentos legales y estados civiles, bajas maternales que no se pueden solicitar, registros civiles que dudan de nuestra maternidad o de nuestra paternidad.

Las leyes que regulan estas áreas se aplican de forma irregular en las diferentes autonomías y el trato que se dedica a las familias homoparentales también es desigual y discriminatorio.

Reproducción asistida (RA): Durante los primeros años, después de la ley de matrimonio igualitario, el acceso a la reproducción asistida en hospitales públicos se permitía en algunas autonomías y en otras no. Nos encontrábamos con casos, como en Cataluña, en que las parejas de lesbianas no tenían acceso a estas técnicas en hospitales públicos y, por ejemplo, en Valencia sí. Incluso podemos decir que la asignación a una pareja de estas téc-

nicas dependía en numerosas ocasiones de la voluntad del jefe de servicio de RA del hospital en cuestión, por razones ideológicas o financieras. En la actualidad, las parejas de lesbianas y/o mujeres solteras no tienen acceso a la RA en la sanidad pública en ningún caso. En la sanidad privada no existen restricciones, aunque sí en el tipo de técnicas, ya que hay clínicas que no realizan la técnica ROPA, muy demandada por parejas de lesbianas, en la que una cede los óvulos y la otra los gesta. No se me ocurren más razones para no realizar esta técnica que la ideológica.

Con respecto a **las adopciones y la acogida**, hemos tenido denuncias de irregularidades de forma esporádica y en muy pocas comunidades autónomas. Sin embargo, por lo que respecta a las adopciones internacionales, se han convertido en una opción imposible para nuestras familias. No creo necesario entrar en profundidad en las políticas homófobas por parte de Rusia, que nos niega la adopción incluso cuando los niños ya han sido asignados previamente a familias heteroparentales en el Estado español. Son similares, aunque no tan sangrantes, los casos de los convenios que nuestro Estado tiene firmados con China, Etiopía, Marruecos, etc. En este sentido, hemos demandado en diferentes ocasiones la firma de nuevos convenios con países como EE. UU., con una concepción de la familia más abierta e igualitaria.

No existe la regulación de la **gestación por subrogación** como técnica de reproducción asistida en nuestro país. El 15% de las familias que acuden a esta técnica son homoparentales; el resto, un 85%, son heteroparentales o personas solas. Los costes son altísimos debido al precio de aseguradoras, clínicas de fertilización, abogados, viajes, estancias en el país, etc. Su regulación en España significaría que muchas más parejas podrían recurrir a esta técnica y con muchos menos sacrificios. Supongo que a nadie se le escapa la polémica que ha suscitado esta técnica en nuestro país por diferentes motivos y, desde mi modesto punto de vista, todos ellos con un importante sesgo ideológico, religioso y/o moral, que han provocado el rechazo directo a esta técnica y a las familias que se iban formando a través de ella. Debo decir que es un método que se viene realizando desde hace casi treinta años en los EE. UU. y que esos años de experiencia les han servido para tener la mejor regulación en este sentido: protección de la gestante, donación de óvulos, gametos, seguros médicos, etc. En España solo hace 6 años se produjo el caso O, en el que un matrimonio legal en España de dos varones quiso registrar a sus dos hijos recién nacidos en California como hijos de ambos, que lo eran, y saltó la polémica. En todos los casos anteriores con bebés de familias heteroparentales las autoridades en los registros civiles de nuestros consulados en EE. UU. habían hecho “la vista gorda”, a sabiendas de que la mujer que constaba en la partida de nacimiento norteamericana no era la gestante la criatura.

Solo recientemente se ha conseguido, después de una larga batalla, registrar los hijos a nombre de sus dos padres legales. Tras el fallo del tribunal de Estrasburgo en favor de una familia homoparental francesa, el ministro Gallardón pidió, a través de una circular a los registros civiles de los consulados españoles, que registrasen a todos los bebés procedentes de esta técnica. Resulta muy decepcionante que la decisión de registrar a todas las personas nacidas por gestación por subrogación no haya estado motivada por una voluntad o convencimiento, si no forzados por el Tribunal de Estrasburgo a través del caso francés.

Registro Civil: A las familias homoparentales se nos exige mucha más documentación a la hora de registrar a nuestros hijos a nombre de las dos madres o los dos padres. No se nos presupone la paternidad o la maternidad y con frecuencia supone un paso estresante para la pareja. Aunque en Cataluña las parejas de mujeres no necesitan estar casadas ni ser parejas de hecho para registrar a sus hijos a nombre de ambas madres, sabemos que no ocurre lo mismo en otras autonomías. Se nos piden informes de la clínica de reproducción que certifique la conformidad de ambas mujeres, que el semen de la fecundación procede de un donante de banco de semen. En algunos registros la madre no gestante se tiene que personar antes de que nazca el bebé y firmar un documento como que está en conocimiento del embarazo de su mujer y que acepta la maternidad de ese futuro bebé. Si el embarazo se ha producido en una clínica de otro país, la documentación se multiplica exponencialmente.

Hacienda: Las políticas familiares estatales ofrecen beneficios fiscales por los hijos. Estos beneficios van directamente asignados a la madre (no al padre) trabajadora, asumiendo que si la madre trabaja necesitará los servicios de guardería para la guarda de sus hijos durante sus horas de trabajo. ¿Pueden, pues, las familias de dos madres beneficiarse de esta desgravación? ¿Cuál de las dos madres puede acogerse a ello? ¿No pueden, pues, acogerse a esta reducción las familias de dos padres? ¿Es menos madre trabajadora la madre que no ha gestado? Tampoco se puede aplicar la mitad a cada una de las dos madres. Por ejemplo, en casos de separación o divorcio en la administración de Hacienda se pregunta quién es la madre biológica, una clara reproducción del heteronormativismo patriarcal. La Administración muestra una falta de adaptación a la realidad familiar actual. Desde nuestro punto de vista, la medida en sí es desigual en tanto que no ofrece este beneficio a la unidad familiar, independientemente del género de sus progenitores. No aparece en esta regulación la especificidad de que solo la madre gestante pueda beneficiarse de esta reducción. Además, cuando son dos padres, son familias que no se pueden beneficiar de esta normativa, como si sus necesidades fuesen diferentes. A todas luces es una discriminación sexista.

Censo: Llevamos tiempo reclamando un censo de familias homoparentales, porque los números sí importan. Creemos necesario tener un registro del número de familias homoparentales que nos ayude a dimensionar las necesidades de nuestras familias. En la actualidad el programa informático sigue siendo el mismo ya existente anterior a la ley de matrimonio igualitario. A la hora de rellenar los datos censales es completamente imposible asignar dos padres o dos madres a una criatura y consideramos que en 7 años ha habido tiempo suficiente.

Ámbito educativo

En la documentación escolar, matrículas, circulares, materiales educativos, boletines de notas, etc. las familias LGTB seguimos siendo invisibles. Seguimos siendo invisibles en los materiales educativos en los que nuestros hijos e hijas siguen sin ver sus familias representadas de forma inclusiva. No se regula a favor de una adecuada formación del profesorado en diversidad afectivo-sexual y diversidad familiar. Existe un profundo desconocimiento por

parte de los profesionales y, me atrevo a decir, una importante falta de voluntad de conocer y de estar informados. No se están llevando a cabo políticas en este sentido. Los niños/niñas trans necesitan que se tomen medidas con respecto a su correcta integración en las escuelas. Los docentes han de conocer estas realidades y deben saber ayudar y proteger a estos menores adecuadamente. Las escuelas deben tener sensibilidad y estar preparadas para integrar en igualdad a los menores trans, evitando situaciones de rechazo, apoyando la decisión del menor de adecuar su atuendo a su identidad de género, sin que ello suponga situaciones de violencia verbal o física y que utilicen las áreas del edificio con marca de género (como, por ejemplo, los lavabos o los vestuarios deportivos) del genero preferido por los menores.

Los centros educativos deben evitar y/o penalizar situaciones de discriminación y/o acoso (*bullying*) por expresión de género no normativo, tratando en las aulas adecuadamente las diferentes expresiones y afectividades de género y de orientación sexual de forma natural, positivizando y desestigmatizando toda la cuestión. Por ello deberían incluir literatura infantil y juvenil con referentes positivos, videos y todo tipo de materiales que ayuden a los estudiantes a aceptar la diferencia, siguiendo el mismo patrón educativo de otras discriminaciones por razones de género, etnicidad, religión, discapacidad, etc.

Es responsabilidad de nuestros centros educativos la utilización de un lenguaje no sexista ni lgbtbfóbico, con protocolos que ayuden a identificar y sancionar a los acosadores. Es responsabilidad del Ministerio de Educación ofrecer formación al profesorado y personal no docente de nuestro sistema educativo. No podemos olvidar las cifras que cada año arrojan las denuncias de menores y adolescentes que encuentran la violencia en las aulas o los que no ven otra salida que el suicidio.

Ámbito sanitario

Seguimos negando el acceso a las personas trans a las reasignaciones de sexo en la sanidad pública si así lo desean y a tener acceso a depresores de la pubertad que permitan a la persona trans tomar sus propias decisiones respecto a su cuerpo. No nos vale un protocolo genérico: cada persona debe poder ejercer su derecho a tomar sus propias decisiones, teniendo acceso a asesoramiento no solo médico, sino también por parte de las organizaciones trans.

Los protocolos ginecológicos nunca tienen en cuenta la orientación sexual de la paciente en los análisis y diagnósticos. Siempre se parte de la base de que la paciente es heterosexual y que sus prácticas sexuales pueden tener las mismas consecuencias que las heterosexuales. Las lesbianas sabemos que esto no es así. Sería recomendable una neutralización en el lenguaje, pasando a ser más inclusivo respecto a las diferentes orientaciones sexuales y géneros.

Los protocolos para el acceso a las técnicas de reproducción asistida solo contemplan la posibilidad de una pareja heterosexual que tiene dificultades para concebir de forma natural. El varón de la pareja tiene que realizarse un análisis de semen y la mujer varias pruebas del aparato reproductor. Cuando una pareja de lesbianas se acoge a estas técnicas, los protocolos las obligan a realizarse las mismas pruebas, algunas de ellas bastante dolorosas, porque así lo marca el protocolo, aun sin tener ninguna dificultad para concebir y sin opción a no pasar por esas pruebas, independientemente de la edad de la mujer y asumiendo que sí tiene dificultades para concebir. A la pareja que no va a gestar le realizan un análisis de sangre, a falta de semen. Nos resulta ridículo, caro y en ocasiones indignante.

Los hombres homosexuales han sufrido durante las últimas décadas el estigma del SIDA. En el ámbito sanitario se ha asociado la orientación sexual a la práctica sexual de riesgo. Ni la promiscuidad sexual ni las prácticas de riesgo son exclusivas ni patrimonio de los hombres homosexuales. En demasiadas ocasiones muchos hombres homosexuales han sido vejados e intimidados por el sistema sanitario al informar sobre su orientación sexual o al demandar que se les hagan las pruebas referentes a las enfermedades de transmisión sexual.

Los pediatras que atienden a nuestros hijos/as deben revisar sus protocolos al preguntar sobre los antecedentes biológico-genéticos de los mismos. Presuponer que la mujer que ha gestado tu hijo es la que aporta el material genético es un grave error dado el estado actual de desarrollo de las TRA. Presuponer que cuando hay dos padres el hijo es adoptado es otro de los errores comunes.

Ámbito laboral

Las políticas de conciliación, los permisos de paternidad/maternidad, etc. se hacen a partir de la heteronorma y la visibilidad y presencia de nuestras familias cuestiona de nuevo el modelo hegemónico.

La Ley Orgánica 3/2007, que supuso una ampliación de la acción protectora de la Seguridad Social, de nuevo siguió sin tener en cuenta a las familias homoparentales en tanto que toda la terminología presupone familias formadas por un hombre y una mujer. ¿Qué madre tiene derecho a qué en una familia de dos madres? ¿Qué ocurre con los derechos si son dos hombres los que conforman la pareja y tienen un niño recién nacido por TRA como la subrogación? Se están negando los permisos de maternidad/paternidad a las familias que han recurrido a esta técnica.

Las familias trans con uno o más miembros trans tienen serias dificultades para mantener o conseguir trabajos por una cuestión de prejuicios, a pesar de que a nadie le puede caber la menor duda de que la capacidad de trabajo no viene determinada por la orientación y/o expresión de género.

Ámbito de la Administración

Los profesionales que trabajan en los distintos ámbitos relacionados con la familia deben tener formación específica, tratando a las familias sin prejuicios, con un trato no sesgado. Es necesaria, una vez más, la adaptación de protocolos. En la actualidad los impresos internos de las escuelas y los de las distintas administraciones que ofrecen servicios a las familias siguen preguntando por el nombre del padre y de la madre. Una institución que no incluye el modelo de familia que representamos es una institución que rechaza a nuestras criaturas.

RETOS Y PROPUESTAS

En los puntos anteriores he intentado hacer una descripción de las carencias más evidentes respecto a las necesidades de las familias LGTB y por ende del colectivo LGTB. Como pueden suponer, las necesidades son muchas más, pero he intentado ceñirme a aquellas que atañen a nuestras familias y también a nuestros hijos e hijas, quienes son heterosexuales, gais, lesbianas, trans o bisexuales en la misma proporción que entre las familias heteroparentales.

Propongo la promoción de acciones y de medidas para solucionar o en todo caso paliar las dificultades con las que nos encontramos a lo largo de nuestra existencia civil. Algunas propuestas pueden ser:

Tener en cuenta las aportaciones positivas que las familias homoparentales ofrecen a nuestra sociedad: una perspectiva educativa y de convivencia más justa y más igualitaria. Nuestros hijos e hijas ganan en equidad y respeto hacia los demás como resultado de su vida cotidiana y por una mayor sensibilidad familiar al respecto de las discriminaciones y la homofobia. La inclusión de las familias homoparentales en las políticas familiares sin duda beneficia al resto de modelos familiares. Así lo desvelan todos los estudios realizados por varias universidades españolas (Madrid, Sevilla, Alicante) y extranjeras (Ámsterdam, Washington, etc.).

Nuestro modelo no se revela en la intimidad; al contrario, las familias LGBT ofrecen una visibilidad diaria que normaliza nuestra realidad. Es lo que llamamos “militancia de a pie” en el vecindario, en los espacios lúdicos (parques, ludotecas), en los espacios comerciales (mercados, supermercados, tiendas).

Es el turno de las instituciones de “salir del armario” y hacer su aportación a nuestra visibilización positiva también desde las instituciones y de sus políticas proactivas, ofreciendo espacios públicos en donde nuestras familias tengan modelos positivos, donde las personas LGTBI encuentren caminos y senderos que les permitan desarrollar sus potencialidades en igualdad de derechos.

Medios de comunicación

Las familias y las personas LGTB debemos estar representadas. Los medios tienen un papel importante en nuestra visibilización. La inclusión en su justa medida de personas y familias LGTB en la representación audiovisual ayudaría en gran medida a esa igualdad social a la que todos aspiramos. Los medios de comunicación tienen pendiente un compromiso en este sentido y deben proporcionar información no sesgada ni esteriotipada, como sucede en demasiadas ocasiones. Su lenguaje debe ser respetuoso e inclusivo para que consigamos una representación mediática positiva de nuestro colectivo.

CONCLUSIÓN

Las familias homoparentales somos motor de cambio social. La presencia y la visibilidad de las mismas en las escuelas, en los centros sanitarios, en la Administración pública, en los distintos espacios que configuran la vida cotidiana están forzando a que se replantee y cuestione el modelo predominante sobre el que se basan las políticas familiares. Tratamos de que las instituciones, los profesionales y las administraciones contemplen una realidad más plural y diversa, y al mismo tiempo que podamos recibir un trato igualitario respecto a nuestros derechos. En este sentido, si lo conseguimos, sin duda caminaremos hacia una sociedad más justa y más democrática.

De todos es responsabilidad aportar un estatus de igualdad independiente del género y de la orientación afectivo-sexual. Las familias homoparentales, con nuestra presencia y visibilidad, estamos forzando a que esto ocurra. Pero no podemos hacerlo solas. Necesitamos de la complicidad, el entendimiento y la voluntad de la sociedad en general y de los responsables políticos en particular. Es necesario que entiendan que mejorando nosotros, mejoramos todos.

Y permitan que acabe con unas palabras que pronunció el expresidente Zapatero en el Parlamento español al aprobarse la ley que permitía el matrimonio entre las personas del mismo sexo, a pesar de que actualmente la política y los políticos no gozan de gran estima social, pero que es tan necesaria, porque cambia la vida de la ciudadanía:

> ***"Estamos ampliando las oportunidades de felicidad para nuestros vecinos, para nuestros compañeros de trabajo, para nuestros amigos y para nuestros familiares y a la vez estamos construyendo un país más decente, porque una sociedad decente es aquella que no humilla a sus miembros".***

BIBLIOGRAFÍA

Blake, L.; Casey, P.; Jadva, V.; y Golombok, S. (2013). 'I was quite amazed': Donor conception and parent-child relationships from the child's perspective. Children and Society.

Butler, J. (1990). *Gender trouble. Feminism and the subversion of identity*. New York: Routledge.

Casey, P.; Jadva, V.; Blake, L.; y Golombok, S. (2013). Families created by donor insemination: Father-child relationships at age 7. *Journal of Marriage and Family, 75 (4), 858-870*.

Coll-Planas, G. (2010). *La voluntad y el deseo. La construcción social del género y la sexualidad: el caso de lesbianas, gays y trans*. Barcelona: Egales.

Farr, R. H.; Forssell, S. L.; y Patterson, C. J. (2010). Parenting and child development in adoptive families: Does parental sexual orientation matter? Applied Developmental Science, 14, 164-178.

Fuss, D. (1990). *Essentially Speaking*: Feminism, nature and difference. London & New York: Routledge.

Golombok, S. (2006). *Modelos de familia: ¿Qué es lo que de verdad cuenta?* Barcelona: Graó.

Golombok, S.; Blake, L.; Casey, P.; Roman, G.; y Jadva, V. (2013). Children born through reproductive donation: a longitudinal study of psychological adjustment. *J Child Psychol Psychiatry, 23. doi: 10.1111/jcpp.12015.*

González Rodríguez, M. M.; y López Gaviño, F. Familias Homoparentales y Adopción Conjunta: Entre la Realidad y el Prejuicio. Págs. 451-473. En: *Matrimonio y Adopción Por Personas del Mismo Sexo.* Donostia-San Sebastián (Gipuzkoa), España. Consejo General del Poder Judicial, 2005. ISBN 84-96518-81-7.

González Rodríguez, M. M.; López Gaviño, F.; y Gómez, A. B. Familias Homoparentales. Págs. 101-120. En: *Desarrollo Psicológico en las Nuevas Estructuras Familiares*. Ediciones Pirámide, 2010. ISBN 978-84-368-2326-4.

Jadva, V.; e Imrie, S. (2013). Children of surrogate mothers: Psychological well-being, family relationships and experiences of surrogacy. *Human Reproduction*. 29 (1), 90-96.

López Sánchez, F. (2006) *Homosexualidad y familia: lo que tus madres, padres, homosexuales y profesionales deben saber y hacer*. Barcelona: Graó.

Pazos, M. (dir.) (2008). *Economía e igualdad de género: retos de la Hacienda Pública en el siglo XXI.* Colección: Estudios de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Patterson, C. J.; y D'Augelli, A. R. (Eds.) (2013). Handbook of psychology and sexual orientation. New York: Oxford University Press (due out in October, 2012).

Pichardo Galán, J. I. (2009). *Entender la diversidad familiar: relaciones homosexuales y nuevos modelos de familia*. Barcelona: Bellaterra.

Riskind, R.; y Patterson, C. J. (2010). Parenting intentions and desires among childless lesbian, gay and heterosexual individuals. Journal of Family Psychology, 24, 78-81.

Rubin, G. (1986). *El tráfico de mujeres: Notas sobre la economía política del sexo*. Nueva antropología, VIII (30):95-145.

Saucedo Galván, B. (2013). *Parejas del mismo sexo: Matrimonio y adopción en México y en España*. Madrid: Círculo rojo.

Seidman, S. (1993). *Identity and Politics in a "Postmodern" gay culture. Fear of a Queer Planet: Queer Politics and Social Theory, by Michael Warner ed.*

Simonis, A. (comp.) (2005). *Educar en la diversidad*. Barcelona: Laertes.

Wahls, Z.; y Littlefield, B. (2012). My two mums: lessons of love, strength, and what makes a family. New York: Gotham Books.

Warner, M. (1993). *Fear of a queer planet. Queer politics and social theory*. University of Minnesota Press.

RETOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ATENCIÓN A LOS FACTORES DE VULNERABILIDAD DE LAS FAMILIAS: EL CASO DE LAS FAMILIAS GITANAS

ISIDRO RODRÍGUEZ
(Ijitoen Idazkaritza fundazioko zuzendaria / *Director de la Fundación Secretariado Gitano)*

1. Introducción

Una sociedad democrática, razonablemente cohesionada y con altas expectativas sobre su desarrollo es aquella que aspira a no dejar a nadie rezagado, que reduce sus desigualdades, que identifica y protege a los más vulnerables, y que abre oportunidades ciertas de promoción para todos.

La sociedad española de las últimas tres décadas ha intentado acercarse a ese ideal. Si bien nuestro Estado del bienestar fue más tardío y con un sistema de protección social más débil que el de la mayoría de los países de la eurozona, también se ha distinguido por ser inclusivo con los grupos sociales más vulnerables, afectados por la pobreza, la exclusión social o la discriminación. Esto, acompañado de los relevantes cambios políticos, sociales y culturales que hemos protagonizado, sin duda ha sido el efecto, pero también la condición para alcanzar el crecimiento social y económico que nos ha situado entre los países más desarrollados.

La crisis económica y su interminable duración y las respuestas políticas que se han dado han cambiado profundamente nuestra realidad y han puesto a prueba nuestro sistema de protección social. Hay dos primeras conclusiones o valoraciones que me interesa destacar aquí:

Por un lado, el buen comportamiento de nuestra red de solidaridad familiar y de apoyo primario, la buena salud del capital social que ha demostrado tener nuestra sociedad en estos momentos y que ha hecho posible lo que muchos aquí y fuera de aquí no se explicaban: que no haya habido una auténtica fractura social y una extensión de la conflictividad social.

La otra constatación tiene que ver con la obviedad de que a todo el mundo no le va igual ni en tiempos de bonanza y mucho menos en tiempos de dificultad. Esta crisis está afectando sensiblemente más a los sectores más desfavorecidos de nuestra sociedad y parece que puede tener consecuencias duraderas sobre el futuro de las personas y de las familias que sufren situaciones de pobreza y de exclusión social.

Nos encontramos ante el riesgo cierto de salir de la crisis pero avanzar hacia una sociedad polarizada y mal cohesionada, y este es el mejor momento para, tal como se reclama desde amplios

sectores de la sociedad civil, revisar y adecuar nuestro sistema de protección social de manera que cuide y desarrolle este valioso capital social y, por otra parte, que realmente proteja y permita la promoción de los hogares y de las personas en situación de pobreza severa o exclusión.

2. Políticas de familia y protección frente a la exclusión

Nuestro modelo de Estado del bienestar más bien ha combinado su mencionado carácter inclusivo y universal del sistema de protección social (el sistema de salud, educativo y el sistema de pensiones serían su columna vertebral) con políticas y servicios sociales muy sectoriales, que han ido dando respuesta, que no cubriendo suficientemente, las necesidades de grupos diversos (personas con discapacidad, personas mayores, inmigrantes, minorías étnicas, mujeres afectadas por violencia, drogodependientes, personas sin hogar, etc.). Sin embargo, las prestaciones de carácter familiar siempre han sido débiles y muy residuales si se comparan con el conjunto de prestaciones sociales.

En nuestro país, como en la mayoría de los países mediterráneos, no ha existido una tradición de políticas públicas de protección de la familia, a la vez que el sistema de bienestar delega en las familias, y especialmente en las mujeres, un papel protector ante las adversidades vitales relacionadas con la vejez, el desempleo y el cuidado de los hijos[50].

Las familias españolas han sufrido una profunda transformación en las últimas décadas, tanto en su concepción, en las dinámicas y los roles internos, como en su composición, tamaño y estructura. Estos cambios han sido apuntalados y apoyados legislativamente con sucesivas normas, pero lo han sido mucho menos desde el punto de vista de las políticas sociales y del desarrollo de medidas específicas de protección de las familias.

Este es probablemente uno de los males que nos aqueja desde la Transición. Simbólicamente, la "familia" y específicamente las medidas de protección familiares no han tenido excesiva buena prensa, por asociarse a concepciones caducas de la familia y verse contradictorias con garantizar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

El desarrollo de las políticas específicas de infancia y familia no supera el 5% del total del gasto social y era un 30% menor que la media de la UE en 2011. En los primeros años de esta década ha habido un importante impulso que supuso doblar el gasto público en este capítulo, impulso que la crisis finalmente ha frustrado y ha dejado en los magros niveles anteriores a 2003[51].

Además de su escaso desarrollo, la otra característica de nuestro sistema de protección familiar es que gran parte del volumen de gasto en este capítulo son prestaciones monetarias vía desgravaciones fiscales. El mayor peso lo tienen las prestaciones contributivas ligadas al embarazo y los permisos de maternidad y paternidad. Esta condición perjudica (o no beneficia) justamente a los grupos más vulnerables y más alejados del mercado de trabajo.

50 Sobre la evolución de las políticas familiares en España (Ayala y Cantó, 2014).
51 Medidas del cheque bebé y actualización de prestaciones así como prestaciones de diferentes CC. AA.

La siguiente prestación por volumen de gasto es no-contributiva y es la que perciben las familias de renta baja por hijo a cargo. En este caso el problema es doble: por un lado, su baja cuantía (558 euros al año por hijo, 46,5 euros mensuales) y, por otro lado, su limitada cobertura, pues es para familias de renta muy baja.

En relación con las políticas públicas de familia, se puede afirmar[52] que las políticas sociales en España han sido muy avanzadas en el reconocimiento y garantía de derechos (sobre todo en el terreno laboral), muy pobres en el desarrollo e implementación de servicios para la atención a la infancia o los mayores, y muy escasas en prestaciones monetarias. Como concluye con ironía el autor en su informe, las políticas familiares en España han dado tiempo (permisos laborales) a las familias, pero no dinero o servicios.

Como conclusión, podemos convenir en que nuestro sistema de protección parece haber aguantado y está cumpliendo su función protectora de nuestra sociedad en esta larga crisis, pero no con la misma eficacia para todos. El peso de las prestaciones ligadas a la contribución laboral; las coberturas limitadas; la atrofia de las políticas de familia e infancia; la inexistencia ya de políticas de vivienda pública; y la debilidad y fragmentación de los programas de renta mínima y otros medidas específicas contra la exclusión hacen que nuestro sistema sea mucho menos eficaz con aquellos grupos y personas que están en una situación de mayor vulnerabilidad, pobreza o exclusión social (Laparra, 2013).

El ciclo de fuerte crecimiento económico y de altas tasas de empleo de la pasada década contribuyeron a una mejora de las condiciones de vida de toda la ciudadanía, incluso de los grupos y familias más excluidas de la sociedad. Crecimiento que, sin embargo, no se tradujo en ningún momento en una reducción de la pobreza relativa de las familias más vulnerables. En esos años, nuestro PIB llegó a converger con el de los países de nuestro entorno, pero no así el porcentaje del gasto en prestaciones sociales. Desde las entidades sociales veníamos indicando esa anomalía y alertando de la pérdida histórica de la oportunidad de reducir las desigualdades que afectan a los grupos y personas más vulnerables.

Ahora la crisis ha agudizado esta brecha y es el momento, como decíamos, de revisar nuestros mecanismos de protección.

3. Los efectos de la crisis y la protección de los más desfavorecidos

La crisis, con su impacto directo en la fuerte caída del empleo y el endeudamiento de muchas familias debido a los elevados costes que había generado la vivienda, ha supuesto una gran frustración no solo en términos económicos o políticos, sino también de expectativas compartidas, de contrato social. La crisis ha puesto de manifiesto las debilidades señaladas de nuestro sistema de protección, ha acentuado la brecha de desigualdad con los más excluidos y llevado la vulnerabilidad a capas de población que no la habían conocido antes.

52 Antia Pérez-Caramés, 2014. Ver capítulo dedicado a España en el Handbook of family policies across the globe.

En estos últimos años hemos pasado a estar a la cabeza en los índices de desigualdad y de pobreza general, especialmente de pobreza infantil, si nos comparamos con el conjunto de los 28 países de la UE.

El largo ciclo de esta crisis también está ocasionando que algunos autores alerten sobre el riesgo de agotamiento de algunos de los mecanismos de amortiguación y protección que han funcionado relativamente bien en los primeros años. En 2013, más del 21,6% de la población estaba bajo el umbral de pobreza[53] y el 26% en riesgo de pobreza o exclusión. En su informe de 2013[54], Cáritas señalaba que 12 millones de personas (el 22% de los hogares españoles) se encontraban en una situación de pobreza y necesidad. Pero lo que parece que está aumentando de una manera muy acentuada es el porcentaje de personas que padecen situaciones de exclusión severa y pobreza extrema.

Las dificultades en la sociedad, obviamente, no se distribuyen por igual, pero parece confirmarse que continúan acumulándose de manera diferencial en los grupos que ya previamente las padecían[55]. Ni siquiera el hecho de tener empleo parece ser ya una garantía frente a la pobreza. Hoy, el tema del *working poor* es muy importante porque afecta ya al 12% de los trabajadores, muchos de ellos con cargas familiares[56]. La crisis está afectando de manera más insidiosa a hogares y personas situadas previamente en situaciones de vulnerabilidad; hogares con sus miembros desempleados o con baja intensidad en el empleo; personas y familias con una débil red de apoyo social; hogares monoparentales con niños, migrantes, gitanos…

Como señala Laparra, nuestro sistema de protección (si contemplamos además los servicios sanitarios y educativos) es eficaz paliando y reduciendo el riesgo de pobreza en términos generales para los grupos en situación de integración o pobreza moderada, pero hace aguas con los grupos y personas en situación de pobreza extrema.

El problema fundamental en términos sociales, en términos de sufrimiento, malestar y justicia social se refiere a cerca de 1,3 millones de hogares, unos 4 millones de personas que se encuentran en situaciones de pobreza severa y para los que los mecanismos tradicionales de protección no son suficientemente eficaces.

Desde la perspectiva de muchos actores sociales y de las organizaciones que trabajamos en el ámbito de inclusión social, una prioridad clave para nuestra sociedad es controlar la pobreza extrema. Otros países lo están haciendo mejor que nosotros porque hay una mayor atención a las políticas de apoyo a la familiar, de acceso a la vivienda o de lucha contra la exclusión social.

53 Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2013. Instituto Nacional de Estadística (INE).
54 Cáritas, 2012, en su Informe de Análisis y Perspectivas sobre Exclusión y Desarrollo Social en España.
55 Las personas en pobreza severa han reducido sus ingresos a la mitad; es el grupo que mayor reducción de ingresos presenta (Laparra, 2013). Si los ingresos del conjunto de la población se han reducido de media un 3,7% entre 2006 y 2010, para las personas en pobreza severa la caída es del 42%.
56 Un tercio de las personas en pobreza severa cuentan con ingresos por trabajo remunerado (Laparra, 2013).

La red de apoyo familiar

Un aspecto relevante a subrayar es el papel jugado por las familias como factor de protección de las personas y hogares en peor situación durante el largo desarrollo de la crisis. La solidaridad familiar y las redes informales continúan siendo un factor de prevención frente a la exclusión y una realidad ampliamente extendida que ampara a tres cuartas partes de los hogares en España (Laparra y Pérez, 2012). Se trata de ayuda afectiva, económica, sostenida o de emergencia, residencial, etc. y es el soporte vital para muchos de hogares en mayor dificultad y el cemento de nuestro débil sistema de protección.

La parte negativa es que existe una cuarta parte de hogares que no cuentan con este paraguas. De nuevo son familias con mayor dificultad las que menos red de apoyo tienen.

La solidaridad familiar ha permitido paliar el embate de la crisis en muchas casas. En un primer lugar, ha hecho frente a la pérdida de empleos y los riesgos de pérdida de la vivienda. Las estrategias de reducción de gastos en todas las casas se han centrado en el vestido, el calzado o el ocio, pero aquellos hogares que no han contado con apoyos familiares han reducido sensiblemente más el gasto en alimentación o energía.

En la capacidad de prestar ayuda hay que señalar el papel que están jugando las pensiones o los hogares con pensionistas. Las pensiones están actuando como una auténtica "prestación familiar" más estable y, por tanto, eficaz para muchos hogares que las ayudas por desempleo o las RMI.

Hay algunos aprendizajes o consecuencias a extraer. Además de reconocer el capital social de nuestro país, que se está revelando como un factor de protección e integración clave, hemos de saber cuidarlo para evitar agotar su eficacia, especialmente dotando de apoyos (ingresos y ayudas de emergencia) a las familias y situaciones de mayor dificultad, de manera que se alivie la sobrecarga de muchos hogares o familias benefactoras.

Por el contrario, en las respuestas a la crisis las primeras víctimas de las políticas de austeridad han sido las prestaciones estatales o autonómicas ligadas a las ayudas monetarias por hijo a cargo, así como la reducción de las ayudas para becas de libros escolares, comedores escolares o transporte escolar, lo que impacta directamente en la economía y organización de la familia.

Los otros protectores: los servicios de salud y educación

Los grandes protectores frente a la pobreza y la exclusión son los servicios universales de salud y educación. Son las transferencias sociales causantes de los niveles que más igualdad y cohesión social proveen a nuestra sociedad.

La reforma sanitaria de 2012 ha dejado sin cobertura a un 0,5% de los hogares, rompiendo el principio de universalidad e introduciendo (innecesariamente, desde nuestro punto de vista) desigualdad e injusticia donde no la había. Los recortes y medidas de

copago están teniendo efectos sobre el acceso y el uso de medicamentos que a la larga se traducen en una peor salud pública y bienestar de las personas.

En educación no se han producido recortes sobre su cobertura universal ni la crisis se ha traducido en una reducción de los índices de escolarización, más bien al contrario[57]. Los recortes de gasto se han producido, sin embargo, en ayudas de comedor o de material escolar que afectan a las familias en mayor dificultad y en profesorado y programas de compensación educativa. Estos recortes no tienen traducción inmediata, pero son muy sensibles en la integración/exclusión a largo plazo. De nuevo hay que recordar la alta correlación entre nivel de estudios y exclusión social. Es este el ámbito en el que la sociedad no puede dejar de invertir y compensar las desventajas con los grupos de población más excluida.

Los altos costes sociales de la vivienda

Una mención especial tiene el tema de la vivienda que, a pesar de ser un derecho fundamental y uno de los pilares básicos para la inclusión social de las personas y los grupos, está siendo uno de los elementos de mayor incidencia por efecto de la crisis y es, junto a la pérdida de empleo, el factor con mayor efecto sobre la exclusión social. Es significativo el incremento de los hogares que para mantener los gastos básicos asociados a su vivienda, como la renta o la energía, deben hacer un esfuerzo económico tan importante que los coloca en situaciones de pobreza severa o extrema. Los desahucios y las amenazas de expulsión de la vivienda están directamente ligados a los grupos de población más excluidos.

De nuevo la conclusión apunta en la misma dirección. Nuestra sociedad abandonó hace tiempo las políticas de vivienda social y sabemos por experiencia que es uno de los aspectos más estructurantes de la integración y la cohesión social, y necesitamos volver a contar con una política real de vivienda pública.

4. Sobre la pobreza infantil y políticas de familia

Un resultado especialmente relevante y serio de esta crisis es su efecto sobre los menores y sobre la juventud en general. La exclusión social en la infancia supera en incidencia a la de los adultos y está alcanzando unas dimensiones preocupantes por la situación en la que están viviendo los menores en muchos hogares, con privaciones en alimentación, vestido o calefacción, o problemas de salud y de menor rendimiento académico. Y preocupante también por su extensión[58] (con tasas cercanas al 30%) y por su impacto en el futuro de estos jóvenes y de sus familias, con el riesgo de extender y cronificar las situaciones de precariedad o de exclusión.

57 La dificultad de encontrar empleo ha devuelto al sistema educativo a muchos jóvenes o ha evitado su abandono prematuro, de manera que España ha mejorado es este tiempo su tasa de abandono educativo, que se ha situado ya en el 23,5%, cuando al inicio de la crisis era del 30%. Fuente: Eurostat.

58 Superiores al 30%, índice AROPE 2011, para menores de 18 años. El 15% de los menores se encuentra en situación de pobreza severa. Ver en el informe de Unicef (Ayala y Cantó, 2014) http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef_politicas_para_reducir_pobreza_infantil_espana_baja.pdf.

Tal y como indica la Recomendación de la Comisión Europea[59], los niños y niñas corren mayor riesgo de pobreza o exclusión social que la población en general en la gran mayoría de los países de la UE; los niños y niñas que crecen en una situación de pobreza o exclusión social tienen menos posibilidades que sus coetáneos más favorecidos de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida.

En España, con datos de 2012, la pobreza infantil afecta a algo más de 2,5 millones de menores, 300.000 más que en 2009, con el agravante de que las formas de pobreza son más severas que hace unos años. En 2009 el 26,8% de los menores vivían bajo el umbral de la pobreza (UE: 20,1%); en 2012 se llegó a una tasa del 29,9%, una de las tasas más altas de la UE (UE: 20,8%) (Fresno, 2014).

Las causas de esta incidencia diferencial de la pobreza en los menores (pobres) y las altas tasas, en comparación con otros países, se explican de nuevo y sobre todo por la debilidad y atrofia de las prestaciones y políticas familiares en nuestro país.

Por otra parte, esta grave situación está produciendo en ocasiones unas respuestas en términos de medidas políticas desconcertantes. La pobreza infantil es un indicador más de la pobreza y la vulnerabilidad de muchos hogares españoles con menores y de la situación de la infancia, pero también se ha convertido en una representación social cargada simbólicamente y que se ha separado de la realidad cotidiana de las familias en las que se produce.

Así vemos cómo se promueven medidas con un fuerte componente paliativo (y a veces mediático), que pasan por alto justamente el rol natural de protección y de desarrollo de la infancia que juegan las familias (a quien corresponde) y que las políticas públicas han de poder cuidar y promover. Es decir, la emergencia de la reducción de la pobreza infantil puede, paradójicamente, llegar a relegar de nuevo el enfoque de fomento de las "políticas públicas familiares". O dicho en positivo, atajar la pobreza infantil solo será posible si se incide en las prestaciones sociales que perciben las familias con menores y especialmente los hogares en situación de exclusión social con menores.

La cara joven de la pobreza

El otro gran aspecto a señalar por su trascendencia y sus implicaciones para el futuro de esta sociedad es la incidencia de la crisis y la pobreza en general en los más jóvenes. La crisis ha variado y rejuvenecido el perfil de la exclusión social en nuestro país; hoy lo más excluidos son mayoritariamente menores de 30 años.

Las insoportables tasas de paro juvenil y la constatación de amplias capas de la juventud española que están absolutamente inactivas[60], fuera del mercado de trabajo y fuera de

59 La Comisión Europea (CE) lanzó en 2013 su recomendación sobre pobreza y bienestar infantil "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas".

60 Cerca del 20% de los jóvenes entre 16 y 24 años no estudiaban ni trabajaban en 2007 (FOESSA, 2008); cabe estimar que hoy en torno a los 800.000 jóvenes se encuentran en esa situación.

procesos de formación, hace que sea prioritario poner en marcha políticas de activación que provean de formación y/o de experiencias laborales y de acceso al mercado de trabajo de estos jóvenes.

5. El caso de las familias gitanas

Después de los hogares monoparentales con menores a su cargo, la condición de minoría étnica es el factor que más correlaciona con elevadas tasas de pobreza y exclusión. Los gitanos españoles siempre han estado sobrerrepresentados en el espacio de la exclusión severa[61]. Su alejamiento secular del acceso a los servicios y a los derechos sociales básicos, en el que ha jugado un papel fundamental la discriminación y los factores culturales, explica en buena medida esta situación que podríamos calificar de vulnerabilidad y de exclusión social estructural que viene afectando a amplias capas de familias de esta comunidad durante décadas y durante generaciones.

Situación social

La comunidad gitana española tiene entre las 750.000 y el millón de personas[62], una comunidad muy diversa y sometida a un fuerte proceso de transformación e incorporación social en las últimas décadas.

La situación social de los gitanos españoles ha mejorado sustancialmente desde los primeros años 80 del siglo pasado hasta hoy. De hecho, la mejora y el cambio son muy intensos cuando se comparan con las situaciones de partida en las que se encontraban las familias gitanas en aquel momento, y son igualmente relevantes cuando las comparamos con la situación de las comunidades gitanas en el resto de los países europeos. Sin embargo, el avance es menor y no es tan positivo cuando la comparamos con los indicadores de integración y bienestar del conjunto de la sociedad española.

Conviene traer aquí algunas referencias sobre esas condiciones de partida, cuando iniciamos la transición democrática, para valorar más justamente el camino recorrido y el esfuerzo diferencial realizado por la comunidad gitana en el camino de su incorporación social. En primer lugar, recordar la existencia de factores relacionados con la exclusión y el aislamiento institucional y su débil condición de ciudadanos de pleno derecho que la Constitución vino a asegurar formalmente. En el ámbito de la vivienda, por ejemplo, en el año 1978 dos tercios de las familias gitanas habitaban en infraviviendas[63]. En el terreno educativo, antes del año 1986 los niños gitanos estaban fuera del sistema y su entrada en las aulas se inició posteriormente al año 1986 con la aprobación de la Ley General de Educación[64]. En el terreno del

61 Informe FOESSA 2008. El 12% de las personas en exclusión severa pertenecían a la comunidad gitana.
62 Datos CE. Las estimaciones de la FSG a partir de los Mapas de Vivienda 1991 y 2007 la estiman en ese tamaño. El Informe FOESSA 2008 la cifraba en torno a las 900.000 personas.
63 Vázquez, J.M. Estudio sociológico sobre los gitanos españoles. Madrid: Instituto de Sociología aplicada de Madrid, 1980.
64 Hasta ese momento, iniciativas como las "escuelas puente" específicas para niños gitanos o la enseñanza en centros privados era la alternativa para una minoría de los niños y niñas.

empleo, era una minoría los hombres quienes trabajaban por cuenta ajena y predominaban las ocupaciones tradicionales o, si nos fijamos en la salud, no se contaba con cobertura sanitaria, por poner algunos ejemplos.

Hoy la totalidad del alumnado gitano está escolarizado en la etapa obligatoria y más del 45% ya lo está a la edad de tres años. Sin embargo, se dan unas altas cotas de fracaso escolar en el periodo de enseñanza secundaria obligatoria y de abandono en los estudios postobligatorios[65] con datos preocupantes como los de fracaso escolar, que sitúa en el 64% el alumnado gitano de entre 16 y 24 años que no concluye los estudios obligatorios frente al 13% que presenta el conjunto del alumnado, o el significativo 72,9% de los jóvenes gitanos de 17 años que ha abandonado la educación alguna vez en su vida. Datos intolerables que hablan de un futuro hipotecado para toda una comunidad si no se actúa y se invierte para dar la vuelta a esta situación.

En el terreno de la vivienda, las familias que habitan en infraviviendas se sitúan por debajo del 11% y un 3,9% vivían aún en chabolas en el año 2007[66]. En el ámbito de la participación en el empleo, casi un 40% de los ocupados son asalariados por cuenta ajena y una cuarta parte son autónomos. Sin embargo, hay otro 25% con ocupaciones laborales precarias y las tasas de paro, en los primeros años de la crisis y medidas con los criterios de la EPA, se situaban ya 16 puntos por encima del resto de la población[67].

Un elemento añadido para la comunidad gitana y otros grupos excluidos o en riesgo de exclusión es su condición de minoría discriminada. Los procesos de discriminación social, además de la indignidad, el daño y el sufrimiento que ocasionan a las personas, suponen una traba añadida para la incorporación social y trabajan activamente contra la misma. También en este terreno se han producido importantes avances en la sociedad española, pero conviene recordar que los gitanos continúan siendo el grupo de ciudadanos más discriminados y hay una gran laxitud en la aplicación de la legislación antidiscriminatoria y una débil respuesta social contra la misma[68].

Podemos concluir, por tanto, que se ha reducido la intensidad de las situaciones de pobreza y ha habido una mejora en términos de condiciones de vida de las familias gitanas, pero la desigualdad y la distancia con los estándares del resto de la población española permanece y lo hace para todos los factores de exclusión que analicemos y alcanza aún a una amplia mayoría de las familias gitanas: baja formación académica y laboral, baja presencia en el empleo asalariado, problemas de vivienda, desigualdades en salud, discriminación social y mala imagen social. Parecería que la comunidad gitana o amplias capas de la misma están condenadas a permanecer siempre bajo el umbral de la pobreza y de la pobreza severa.

65 Fundación Secretariado Gitano. "El alumnado gitano en secundaria. Un estudio comparado". Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013. http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/102984.html.es.

66 Fundación Secretariado Gitano. "Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007". Madrid, 2008. http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/32959.html.es.

67 Fundación Secretariado Gitano. "Población gitana española y del este de Europa. Empleo e inclusión social, 2011. Un estudio comparado Rumanía, Bulgaria, Italia y España." Fundación Soros de Rumanía, 2012. http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/85425.html.es.

68 Recientes hechos en Estepa y Castear donde se han quemado casas de familias gitanas y manifestaciones para que abandonen el pueblo y la respuesta institucional y de la sociedad ha sido incomprensiblemente inexistente, lo que no habría ocurrido en el caso de otras familias.

Nuestro sistema de prestaciones ha contribuido a esta situación. Las familias gitanas se han beneficiado de algunas prestaciones, básicamente de las no contributivas, y por tanto también, como venimos viendo, de las más débiles del sistema (ayudas por hijo a cargo, PNC y rentas mínimas[69], además de las becas de comedor o ayudas para material escolar). Su menor presencia en el mercado de trabajo las aleja de otros derechos y de los niveles de protección ligados a la contribución previa, que son los más extendidos y cuantitativamente más importantes en nuestro sistema.

Las familias gitanas ante la crisis

En el último Informe FOESSA 2009 se cifraba en el 75% el número de personas gitanas en situación de exclusión social; de ellas, el 26% se encontraría además en una situación de exclusión severa. El otro dato clave para comprender la dimensión de estas cifras es que entre el conjunto de la población española en exclusión severa los gitanos representaban el 12% (cuando su peso demográfico en España apenas alcanza el 1%).

Hoy, tras siete años de crisis y a la espera de la próxima publicación del Informe FOESSA 2013, lo que ya conocemos apunta a que si bien no ha aumentado el porcentaje de las familias en exclusión (incluso ha aumentado levemente el número de familias que ha pasado de la exclusión moderada a una situación de integración), se ha producido un auténtico trasvase de familias que se encontraban en situación de pobreza moderada y ahora están en situación de pobreza extrema.

Y esta es la realidad que percibimos desde nuestro trabajo y recogimos en el informe de 2013 sobre el impacto de la crisis. Las situaciones que están viviendo muchas familias gitanas en toda España se caracterizan por un profundo y rápido empeoramiento de sus condiciones de vida cotidianas[70], con una reducción de prestaciones y ayudas (las ayudas de comedor escolar, por ejemplo, han hecho una gran mella), pérdida de vivienda y/o dificultades para hacer frente a los gastos de la vivienda y los suministros. La pérdida de empleo de los jóvenes y mujeres que se habían incorporado en estos años, las dificultades de las familias que se dedican a la venta en mercadillos por la caída general del comercio y la reducción de ayudas y prestaciones explican el panorama.

Estos impactos son difíciles de precisar en términos cuantitativos; no obstante, algunos datos obtenidos de personas y familias gitanas participantes en los programas que desarrollamos permiten medir el grado de incidencia en cuanto a número de familias. Así, en el Observatorio sobre la Juventud Gitana que la FSG ha puesto en marcha durante los primeros meses de 2014[71], un 45,7% de los jóvenes participantes en la encuesta realizada afirma conocer alguna persona en su entorno que ha tenido que abandonar su casa por no poder pagarla, un 39,7% afirma que su padre se encuentra en paro, un 13,8% no ha podido realizar

69 En relación con las rentas mínimas, su presencia es menor de la que en ocasiones se predica. De hecho, solo el 10% de las 16.500 personas participantes en nuestros programas de inserción sociolaboral en 2014 percibía la renta mínima de inserción.
70 El impacto de la crisis en la comunidad gitana (FSG, 2013). Consultar en http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/100836.html.es.
71 Los resultados de Observatorio sobre la Juventud Gitana realizado con 438 jóvenes serán publicados en breve en www.gitanos.org.

una o más actividades escolares por motivos económicos, y entre un 3 y un 4% afirma haber perdido el suministro de luz o de agua caliente en su residencia habitual.

En el caso de las familias gitanas, ha jugado a su favor la extensa e intensa red de apoyo familiar que las protege de las situaciones extremas de privación alimentaria u otras, pero que ha sido insuficiente con esta crisis. La fragilidad de la situación de amplias capas de población gitana, ya durante los años de bonanza, hace que sean muy sensibles a cualquier variación en las condiciones del mercado y en las de los mecanismos de protección social.

Además, nos preocupa especialmente el parón en los costosos procesos de incorporación social ya puestos en marcha, la vuelta atrás sobre el camino avanzado y la convicción de que cuando esta crisis económica pase, la distancia de los gitanos con los estándares del resto de la población se habrá agrandado y costará muchos años y alguna generación de jóvenes volver a acercarse.

Si, como apuntábamos más arriba, las prestaciones familiares que se reciben del sistema de protección son insuficientes, al igual que la inversión en programas y servicios adoptados, la reducción de las ayudas y los recortes en otros servicios tienen un gran impacto en el empeoramiento de las condiciones de vida y por su puesto en las oportunidades de mejora y promoción social de los gitanos españoles.

Una mención especial tienen las familias roma-gitanas procedentes de países del este de Europa, cuya situación en España, que ya era difícil, ha empeorado en estos años. Les ha afectado directamente el endurecimiento de la legislación laboral y de extranjería, aumentando los índices de pobreza y exclusión grave que sufren, con frecuentes traslados de domicilio de las familias, retornos a sus países de origen, dificultades para efectuar empadronamientos y, en consecuencia, problemas para la escolarización y la obtención de la tarjeta sanitaria, dificultades para cubrir las necesidades básicas de alimentación y de acceso a la salud incluso en los menores, al empleo y a las prestaciones sociales. Han aumentado las situaciones de infravivienda y hacinamiento, en condiciones a veces extremas, y al contrario de lo que ocurre con las familias gitanas autóctonas, hay menos posibilidades de apoyo por parte de las redes familiares.

Modelo de integración y políticas públicas de protección

A pesar de lo reseñado hasta aquí, España representa hoy en la UE un ejemplo de éxito en las políticas de inclusión social con las familias gitanas. Las notables diferencias en las condiciones de vida y en los niveles de incorporación social de los gitanos en españoles en relación con los de otros países de la UE han llevado a acuñar el término “modelo español” para referirse a las medidas y a las políticas públicas dirigidas a esta comunidad.

La clave del *modelo* descansa en dos elementos. Por una parte, en la confirmación de que las familias gitanas se beneficiaban del sistema de protección social al igual que el resto de los ciudadanos: garantía de acceso al sistema de salud, a los servicios educativos o a las prestaciones de rentas de inserción o a las no contributivas; el acceso a las promociones de

vivienda social; etc. han cambiado de una manera radical la situación de partida de la comunidad gitana española y su posición social.

El otro elemento esencial del *modelo* ha sido el desarrollo y la inversión en medidas *target* muy adaptadas a su realidad y dirigidas específicamente a compensar y reducir la persistencia de desigualdades en ámbitos clave para su integración social: el acceso al empleo[72], a la educación, las medidas de eliminación de hábitats segregados y marginales, las medidas de reconocimiento social y la extensión de las normas antidiscriminatorias, por poner algunos ejemplos.

Algunos aprendizajes para nuestro sistema de protección

Como se ve, ninguno de estos factores de exclusión es privativo de las familias gitanas, aunque algunas los padecen de manera más acusada, más extendida y operan a la vez. Más bien todos ellos están presentes, con diferente peso y de distinta manera, en la realidad de la mayoría de las familias vulnerables y excluidas.

El caso de los gitanos españoles ilustra bien las bondades y las limitaciones e insuficiencias de nuestro sistema de protección social con los más excluidos, y creemos que se pueden extraer algunos aprendizajes o conclusiones:

a) **Un sistema de protección social amplio e inclusivo es, de lejos, el mecanismo más eficaz para garantizar la integración social**. Para la comunidad gitana española el acceso al sistema de salud, las políticas públicas de vivienda, el acceso al sistema educativo y a las prestaciones, como las PNC, ha sido determinante para la mejora de sus condiciones de vidas y el trampolín hacia la incorporación social. Por ello, preservar nuestros servicios universales y recuperar una verdadera política de vivienda social serán unas de las claves de nuestro futuro.

b) **Desarrollar medidas específicas de compensación y de activación adaptadas a los grupos vulnerables y excluidos**. Los servicios universales aportan el suelo y las oportunidades, y contribuyen a mejorar los aspectos esenciales de la vida de las personas, pero por sí mismos no reducen la brecha de desigualdad que existe para grupos y personas cuyo punto de partida es mucho más desfavorable. Se precisan programas, servicios y medidas específicas para reducir esos *gaps*, especialmente en el terreno de la educación, el empleo, la vivienda o la salud (medidas de promoción social, no meramente paliativas). Así los programas de erradicación del chabolismo,

72 Especial transcendencia ha tenido el Programa Acceder de la Fundación Secretariado Gitano para la formación y el acceso al mercado de trabajo. Cuenta con financiación del FSE desde el año 2000. En este tiempo se han conseguido 52.000 contratos de trabajo por cuenta ajena:
- 2013. El Programa Acceder ha sido seleccionado en 2013 por la Comisión Europea como Buena Práctica en la Comunicación "Pasos en la implementación de las Estrategias Nacionales de Inclusión de la Población Gitana" y "Propuestas para una Recomendación del Consejo sobre Medidas Efectivas de Integración de la Población Gitana". http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_stories_2013/spain_en.pdf.
- 2012. Reconocido como buena práctica por el Consejo de Europa. http://goodpracticeroma.ppa.coe.int/fr/bonne-pratique/programme-acceder-pour-lemploi-de-la-population-gitane.
- 2014. Seleccionado por la Comisión Europea como una "historia de éxito" de la política de cohesión en España, publicado en el folleto resumen sobre la Política de Cohesión y perspectivas hacia el siguiente periodo de programación 2014-2020. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/cohesion-policy-achievement-and-future-investment/factsheet/spain_en.pdf.

de apoyo y compensación educativa o de acceso a la formación y el empleo, etc. cumplen esta función con la comunidad gitana, los inmigrantes o las personas con discapacidad y las familias más vulnerables en general.

c) **Intensidad y cobertura suficientes de los mecanismos de protección**. Pero si las inversiones son escasas, los procesos se eternizan y no se produce un avance sensible en relación con el conjunto de la sociedad. Este creemos que es el principal problema que padece nuestro sistema y el responsable de que no se lleguen a concluir o erradicar las situaciones de pobreza o exclusión. Pensamos que nuestra sociedad necesita hacer este esfuerzo, reforzando las prestaciones y mecanismos más inespecíficos y también invirtiendo más en serio en el desarrollo y mantenimiento de las medidas y programas adaptados.Nuestras políticas sociales y de inclusión cuentan con planes y estrategias (nacionales y/o autonómicas) para acometer estas medidas; falta coordinación y el esfuerzo de inversión adecuados, promover un equilibrio entre amplitud e intensidad de los recursos que se invierten con las familias más pobres. Mantener las inversiones actuales es apostar por mantener este orden de cosas a capas de la población española en una situación de pobreza severa estructural. Con la perversión de que el mensaje implícito es que hay grupos que son excluidos per se y que siempre van a serlo.

d) **Aplicación más intensa y eficaz de los fondos estructurales a la reducción de la pobreza y la exclusión**. Siguiendo con la idea anterior, los fondos estructurales ya han mostrado que pueden ser de gran ayuda[73] y complementar el esfuerzo de Estado y las CC. AA. De hecho, ese es su sentido, aunque creemos que no se ha aprovechado suficientemente. Así, conviene recordar que la Comisión y el Parlamento europeos han aprobado la aplicación de al menos el 20% del Fondo Social Europeo para actuaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Eso supone que en España habría disponible **específicamente** para este capítulo más de 1.600 millones para el periodo de los más de 8.000 disponibles y otros 6.000 millones anunciados para programas de activación y empleo juvenil.

e) **Medidas para combatir la discriminación**. Por último, no podemos olvidar que para las minorías o para otros muchos sectores de la población, un componente fundamental de su situación de exclusión o de mayor vulnerabilidad tiene que ver con procesos de discriminación o rechazo social. Es fundamental, por una cuestión de dignidad y justicia social, combatir esos procesos y las prácticas discriminatorias, pero también es una precondición para salir de las situaciones de exclusión y pobreza extrema. Es necesario que las instituciones envíen señales claramente inclusivas y de apoyo a los grupos que padecen discriminación. Para avanzar en los procesos de integración social ni siquiera es suficiente contar con generosas prestaciones sociales[74]. Las comunidades discriminadas precisan recibir señales de que forman parte de la comunidad política común y que se invierte en su promoción social. Porque no se trata solo de dar dinero, se trata más a la vez de querer acoger e integrar realmente a estos excluidos.

73 La experiencia española de gestión de fondos por ONG como Cáritas, ONCE, Cruz Roja Española y la Fundación Secretariado Gitano (Programa Acceder) son un excelente ejemplo de la aplicación de estos fondos a la lucha contra la exclusión a escala nacional con inmigrantes, discapacitados, personas en situación de pobreza y población gitana. Ver Rodríguez Cabrero (evaluación PO) y Fresno et al. (2013).

74 Podemos señalar como ejemplo el caso vasco, con su avanzado sistema de rentas de inserción que beneficia a muchas familias gitanas, pero que no va acompañado de adecuadas medidas de promoción social de esta minoría.

6. Retos en las políticas de protección a las familias más vulnerables

Las organizaciones sociales que trabajamos en el terreno de la acción social sabemos valorar el capital social que tiene esta sociedad y a lo largo de estos años hemos aprendido, primero, que el crecimiento económico no es suficiente para eliminar la pobreza y, en segundo lugar, con los embates de la crisis y con las respuestas que se han dado a la misma, hemos constatado que los que ya eran pobres o vulnerables lo son mucho más y se corre el riesgo no de pasarlo mal unos años, sino de que esta sociedad se polarice, crezcan las desigualdades y la falta de cohesión y la pobreza y la exclusión terminen siendo un espacio estructural que condena a capas de la población durante generaciones y nos hace ser peores como proyecto de sociedad.

Lo que reclamamos es una atención mejor y más intensa para los más afectados por los procesos de pobreza y exclusión, aquellos hogares y personas en los que se acumulan los factores de vulnerabilidad y se cronifican y transfieren generacionalmente los procesos de exclusión.

Creemos necesario reformar y reforzar nuestro sistema de protección focalizada en los grupos más necesitados y que combine los recursos con el acceso a servicios de calidad. Creemos que es la manera en la que podemos reducir la pobreza, la pobreza infantil y la exclusión, en la que podemos robustecer la capacidad de resistencia de la solidaridad familiar.

Citando de nuevo a Miguel Laparra (Laparra, 2013), la protección social ha de dirigirse especialmente a eliminar las situaciones de pobreza severa por una cuestión de **justicia social**, porque afectan a la dignidad y los derechos fundamentales de las personas; por una cuestión de **interés general**, porque se trata de invertir en cohesión social, en seguridad y en un menor desarrollo económico y social, y por una cuestión de **viabilidad económica** y pragmatismo, porque el esfuerzo económico para asegurar que nadie se quede bajo el umbral de la pobreza severa son asumibles por una sociedad y una economía como la española.

A modo de conclusión, estas son algunas de las propuestas sobre qué temas y qué factores incidir prioritariamente y por dónde empezar.

1. Desarrollar una auténtica política pública de familia

Estar aislado es hoy uno de los principales factores de exclusión social y, por el contrario, contar con una red de apoyo, uno de los principales elementos de integración y cohesión social. El capital social de nuestro país ha demostrado ser sólido y uno de nuestros principales activos como sociedad. Es una red de protección que ha mostrado su capacidad en estos momentos tan difíciles, pero es un activo que hay que cuidar, para que no se agote o rompa

y para que actúe como un mecanismo de protección frente a la pobreza extrema, de regeneración social, de bienestar y cohesión social. Eso requiere de medidas que protejan este tejido, que reparen las zonas más dañadas, que recuperen las más débiles…

Se trata, en conclusión, de recuperar y de aumentar la capacidad protectora de las familias, y de modernizar y reorientar el gasto hacia políticas familiares que hagan frente a las nuevas necesidades vinculadas a la incorporación de la mujer al trabajo, la igualdad de género y las medidas de conciliación, el desempleo de los jóvenes, servicios de atención a los menores de tres años o a los mayores y dependientes, y acceso a la vivienda para familias con menores.

En definitiva, lograr un mejor equilibrio entre derechos (y tiempo), recursos económicos y un amplio desarrollo de servicios adaptados a las nuevas y diferentes necesidades de las familias.

2. Reducir la pobreza infantil. Prestaciones a las familias con menores a su cargo

Las altas tasas de pobreza infantil y especialmente el crecimiento de la pobreza extrema en los hogares con menores, donde se acerca al 30%, es una de las cuestiones más acuciantes y para la que no están funcionando los mecanismos tradicionales de protección. La crisis, además, ha parado las iniciativas más relevantes que habían comenzado a ponerse en marcha[75]. La cuestión de la cobertura y la cuantía de las prestaciones se ha revelado como un aspecto clave y sobre el que hay evidencias de la alta correlación entre la cuantía de las prestaciones y la reducción de la pobreza infantil.

Existe, por tanto, un consenso entre los investigadores sociales y las organizaciones sociales de que este sería el mecanismo más operativo y más eficaz para reducir la pobreza extrema y específicamente reducir las altas tasas de pobreza infantil a corto plazo[76].

Como propone UNICEF[77] (Ayala y Cantó, 2014), se trataría de implementar una política más generosa de prestaciones económicas a las familias con hijo a cargo, bien sea esta universal (lo que parece aún más eficaz, pero conlleva un esfuerzo presupuestario mucho más alto) o bien que esté ligada al nivel de renta (cuidando que tenga la suficiente cobertura)[78].

75 Prestación universal por nacimiento ("cheque bebé", estatal y en diferentes CC. AA.) y el sensible incremento de las prestaciones por hijo a cargo.
76 España es el país europeo, después de Grecia, con las menores cuantías en las prestaciones por hijo más bajas.
77 Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España. http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef_politicas_para_reducir_pobreza_infantil_espana_baja.pdf.
78 A la vista de la experiencia en otros países, la medida tiene efectos directos en la reducción de la pobreza infantil. Estos autores estiman necesario elevar hasta los 100 euros mensuales por hijo, la cuantía de estas prestaciones con un efecto de reducción de la pobreza infantil severa de más del 14%.

Desde las organizaciones sociales y de protección de la infancia y en línea con la recomendación de la CE[79] se estiman necesarias las siguientes medidas:

- Desarrollar un plan nacional de pobreza infantil.
- Incremento de las prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo.
- Refuerzo de la garantía de ingresos de los hogares con personas inmigrantes con niños, población gitana y personas con discapacidad.
- Acceso a servicios adecuados que garanticen su desarrollo y protección en los ámbitos educativo, social y sanitario, y a la protección especial de los hogares con menores en relación con la vivienda.

3. Políticas activas de empleo adaptadas

El empleo sigue siendo para la gran mayoría de las familias el factor más determinante de vulnerabilidad o de mejora de la capacidad de la familia para salir adelante.

Las desconocidas tasas de desempleo que estamos padeciendo, el agotamiento del sistema de prestaciones y su inadecuación a los grupos más excluidos y con una presencia más débil en el mercado de trabajo, así como el creciente número de hogares con todos sus miembros desempleados, hace del empleo el principal determinante de los procesos de integración o de exclusión.

También sabemos que en la actual coyuntura crece el fenómeno de los trabajadores pobres y que en determinadas condiciones el trabajo no garantiza ya, o no lo hace adecuadamente, como hemos visto, el librarse de padecer situaciones de pobreza severa.

A pesar de ello, la experiencia de más de catorce años en el desarrollo de itinerarios individualizados de acceso a la formación y al empleo, en el marco del Programa Operativo de Lucha contra la Discriminación, nos permite afirmar que el desarrollo de medidas de formación y empleo "a medida" para las personas vulnerables (personas con discapacidad, inmigrantes, personas gitanas, en situación de pobreza extrema…) produce resultados tangibles en términos de acceso al empleo y en general de mejora de la empleabilidad de los miembros de familias vulnerables.

La evaluación de impacto de estas iniciativas muestra que, además de los notables resultados en términos de empleo (incluso en los años de crisis) con personas en situación de exclusión, los impactos en integración social y el retorno económico son notables. Por cada euro invertido se ha producido un retorno de 1,39 euros[80] en forma de menor gasto en prestaciones, mayores cotizaciones e impuestos, mayor consumo.

79 CE, 2013. Recomendación "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas".

80 Ver evaluación de impacto del POLCD. Fresno, Rodríguez Cabrero et al., 2013. "El empleo de las personas vulnerables. Una inversión social rentable. Evaluación del impacto del Programa Operativo Plurirregional Lucha Contra la Discriminación ". Cáritas, Cruz Roja, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano. Madrid, 2013. http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/105490.html.es.

Invertir en la activación de los más jóvenes y en general en iniciativas de formación y de acceso real al empleo de las personas pertenecientes a los grupos más vulnerables, con especial atención a los hogares con todos sus miembros desempleados, ha de ser una de las prioridades del sistema que complemente las medidas pasivas de prestaciones por desempleo.

Este es, por otra parte, uno de los ámbitos donde se debe aprovechar de manera eficiente la financiación proveniente de los fondos estructurales, que pueden contribuir a mantener objetivos una financiación sostenida y estable en periodos de más de siete años.

En la actual coyuntura y con tasas de desempleo del 26% se puede correr el riesgo (y el tremendo error) de invertir los recursos en insertar a los más empleables y dejar atrás justamente el desarrollo de medidas adaptadas a los miembros de los hogares en mayor necesidad.

4. No dejar hogares desprotegidos. Una garantía de ingresos mínimos para todos que proteja de la pobreza

No insistiremos lo suficiente en la necesidad de poner el foco en aquellos que más lo necesitan.

Laparra, en el artículo citado, estima que para 2013 los hogares en una situación de pobreza severa se situarán en el entorno del 8% de los hogares, más de cuatro millones de personas. Son estas las realidades donde se acumulan los problemas, donde se quiebra o se agota el capital social, donde se cronifican los procesos de exclusión, donde, en definitiva, la manera en la que una sociedad responde mirando a su futuro. Será mejor o será peor, será más justa, más cohesionada, más segura y más decente o más fragmentada, injusta, temerosa y débil.

Además de las medidas vistas hasta aquí, un instrumento esencial de nuestro sistema de protección con gran incidencia en la pobreza severa son las diferentes medidas de garantía de ingresos mínimos, en las que el sistema de protección ya está empleando cerca de 16.000 millones anuales.

La limitada cobertura y extensión temporal de las ayudas, la heterogeneidad de normas estatales y autonómicas y de condiciones de aplicación, la falta de complementariedad de prestaciones, la falta de una coordinación y gobernanza común de estos mecanismos, además de su limitado esfuerzo presupuestario, hacen que el sistema de garantías de mínimos y las rentas mínimas de inserción sean finalmente un instrumento insuficientemente aplicado a la eliminación de la pobreza severa.

Desde diferentes sectores de la sociedad, desde las entidades del tercer sector[81], agentes sociales, profesionales e investigadores sociales… se viene reclamando la reforma del conjunto del sistema de ingresos mínimos y específicamente de las rentas mínimas para que actúen de acuerdo a su sentido primigenio: como última red de protección del sistema que garantiza a las personas no caer en situaciones de pobreza extrema.

Específicamente se aboga por la introducción de una nueva arquitectura y un mecanismo de gobernanza común (estatal-autonómico) que dé coherencia y eficacia al conjunto del sistema de ingresos mínimos, y sobre todo **establecer una prestación básica estatal garantizada que se sitúe por encima del umbral de la pobreza severa**[82] y que garantice que no hay ciudadanos y situaciones que quedan desprotegidas.

5. Políticas de vivienda

La vivienda es otro de los factores clave de vulnerabilidad para las familias. La vivienda es el espacio físico y relacional donde los *hogares* son posibles. Es un factor muy estructurante de los procesos de exclusión o inclusión social y de la propia dinámica familiar. En la crisis actual ha sido, junto a la pérdida del empleo, el principal factor exclusógeno, en la medida que ha supuesto un alto endeudamiento para las familias al que muchas no pueden hacer frente.

Nuestra experiencia en la intervención con la comunidad gitana nos ha mostrado que la posibilidad de acceder a diferentes modalidades de vivienda social ha constituido el principal trampolín para la integración social de amplias capas de las familias gitanas españolas.

Llama la atención la regresión que ha tenido nuestra sociedad en este ámbito. De los grandes planes de vivienda pública de los años 80 y primeros 90 del siglo XX hemos pasado a una destrucción de las políticas de vivienda y a una desregulación que ha terminado en la paradoja de que en el país que cada año construía más vivienda que en conjunto de los países de la UE[83] haya personas desprovistas de una, y justamente haya sido la burbuja inmobiliaria uno de los vectores de la pobreza y el sufrimiento de muchas familias en estos últimos años.

Reclamamos el establecimiento del derecho de cualquier hogar con menores a una vivienda y un entorno dignos para vivir, la recuperación de una auténtica política de vivienda pública que forme parte esencial del sistema de protección social.

81 Fresno, 2010. Propuestas del tercer sector de acción social para una estrategia de inclusión social 2020 en España. http://www.fresnoconsulting.es/publicaciones/propuestas_del_tercer_sector_de_accion_social_para_una_estrategia_de_inclusion_social_2020_en_espana.html.

82 Laparra, 2013. Sugiere como referencia poder situar la prestación por persona en torno a los 420 euros. En este mismo trabajo se estima en unos 4.000 millones anuales el esfuerzo presupuestario necesario para eliminar las formas más acusadas de la pobreza en España.

83 Rodríguez, 2009. La comunidad gitana en España 1999-2009. En Revista Gitanos, Pensamiento y Cultura, nos 49-50. FSG.

6. Políticas de calidad educativa

Las estadísticas educativas en la actual crisis no muestran efectos negativos sobre la escolarización. Está descendiendo incluso la tasa de abandono temprano, debido a la reincorporación o al mantenimiento de los jóvenes en el sistema por la falta de empleos.

Sin embargo, estamos ante uno de los factores que más correlacionan con el mantenimiento generacional de la pobreza, con la igualdad de oportunidades y con la posición social de las personas y los grupos. Desde entidades como la nuestra somos conscientes de que en la educación está la garantía a medio y largo plazo de la promoción social, la incorporación plena y el ejercicio de la ciudadanía para la comunidad gitana y en general para todos los grupos y personas excluidas.

Es aquí donde se juega la igualdad de oportunidades, donde los recortes de gasto están teniendo una gran incidencia cuyas consecuencias se verán a largo plazo, cuando en buena medida serán irrecuperables.

Las desinversiones en becas, en ayudas para comedores escolares o para libros afectan de manera diferencial a estos grupos especialmente en programas de compensación y refuerzo educativo. Las reformas que dificultan el acceso a las becas o que encarecen los estudios posobligatorios son auténticas barreras contra la igualdad y una manera de construir una sociedad segmentada.

Por ello, reclamamos medidas la escolarización temprana gratuita de los niños de las familias en exclusión y recuperar las ayudas que se han limitado o suprimido en estos años.

Pero específicamente queremos poner el acento en la necesidad de poner en marcha programas de refuerzo educativo de calidad, adaptados a las necesidades de los niños de hogares en situación de exclusión o con otras necesidades educativas. Esta necesidad, históricamente mal cubierta, es esencial para reducir las desigualdades que en términos de fracaso y abandono escolar presenta el alumnado pobre, de garantizar la igualdad de oportunidades y la promoción social a sectores de la población española o inmigrante que siempre quedan relegados al furgón de cola.

Por último, recordar que atender a las familias vulnerables es más que proveer de servicios o prestaciones. Podemos poner casos de grupos vulnerables que acceden a altas prestaciones de renta u otro tipo en algunas comunidades autónomas, pero que no reciben una propuesta sincera de incorporación social. Es decir, participar activamente en la sociedad, no estar excluido requiere de algo más que prestaciones o medidas paliativas en las situaciones más extremas. Requiere de una voluntad de la comunidad de ver al otro como un igual, al que no solo se quiere mantener fuera de la miseria, sino también promocionar socialmente, contribuyendo a su incorporación como un ciudadano o ciudadana de primera.

7. Referencias

COFACE (2010). "Position on the role of social protection in combating family poverty and social exclusion".

FOESSA (2012). Exclusión y Desarrollo Social.

FRESNO, J.M. (2014). Documento estratégico para la Alianza para Invertir en la Infancia en España.

FRESNO, J.M., RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al. (2013). "El empleo de las personas vulnerables: una inversión social rentable. Evaluación del impacto del Programa Operativo Plurirregional de Lucha Contra la Discriminación". Cáritas, Cruz Roja, Fundación ONCE, Fundación Secretariado Gitano. Madrid, 2013. http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/105490.html.es.

FRESNO, J.M. y TSOLAKIS, A. (2010). Propuestas del tercer sector de acción social para una estrategia de inclusión social 2020 en España. Madrid. EAPN España, Plataforma de ONG de acción social, Plataforma del Voluntariado de España. http://www.fresnoconsulting.es/publicaciones/propuestas_del_tercer_sector_de_accion_social_para_una_estrategia_de_inclusion_social_2020_en_espana.html.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO. "El Impacto de la Crisis en la Comunidad Gitana". Madrid, 2013. http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/100836.html.es.

"El alumnado gitano en secundaria. Un estudio comparado". Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013.
https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/102984.html.es.

"Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España, 2007". Madrid, 2008. https://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/102984.html.es.

"Población gitana española y del este de Europa. Empleo e inclusión social, 2011. Un estudio comparado Rumanía, Bulgaria, Italia y España". Fundación Soros de Rumanía, 2012. http://www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/85425.html.es.

LAPARRA, M. (2008). La comunidad gitana: el grupo étnico más excluido en la sociedad española. En: Laparra, Miguel y Pérez, Begoña. Exclusión Social en España: Un espacio diverso y disperso en intensa transformación. Madrid: Foessa.

(2013). En: Opinión 10. Madrid. Círculo Cívico de Opinión.

LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (coord.) (2012). Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España. Volumen 35 de la colección Estudios Sociales de la Fundación La Caixa.

PÉREZ-CARAMÉS, A. (2014). Handbook of family policies across the globe. Robila M. editor. NY.

Recomendación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013 "Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas"
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:059:0005:0016:ES:PDF.

RODRÍGUEZ, I. (2009). La comunidad gitana en España 1999-2009. En Revista Gitanos, Pensamiento y Cultura, nos 49-50. FSG. Madrid.

RODRÍGUEZ CABRERO, R. "Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A Study of National Policies. Country Report, Spain". EU Network of Independent Experts on Social Inclusion. European Commission, 2014.
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1025&langId=en&newsId=2061&moreDocuments=yes&tableName=news.

SÁNCHEZ RUBIO, B. y FERNÁNDEZ, A. (2011). La situación laboral de la población gitana: conocimiento y reconocimiento. En: Laparra, Miguel (coord.). Diagnóstico social de la comunidad gitana en España. Un análisis contrastado de la Encuesta del CIS a Hogares de Población Gitana 2007.

UNICEF Comité Español. "Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto". Olga Cantó y Luis Ayala. Madrid, 2014. http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/unicef_politicas_para_reducir_pobreza_infantil_espana_baja.pdf.

"La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia". Madrid, 2014. http://www.unicef.es/actualidad-documentacion/publicaciones/infancia-espana-2014.

8

CONCLUSIONES DEL TALLER "APOYO A LAS FAMILIAS..."

CONCLUSIONES DEL TALLER "APOYO A LAS FAMILIAS: NECESIDADES COMPARTIDAS Y (+) DIVERSAS"

(Pamplona, 13 de mayo de 2014)

Presentación

La protección social, económica y jurídica a la familia es un principio rector de la política social y económica que los poderes públicos deben asegurar. Así lo manda la Constitución en su artículo 39.1 y así lo recogen con expresiones diversas los estatutos de autonomía en sus respectivos textos. Pero, ¿está realmente presente en nuestro ordenamiento jurídico estatal y autonómico este principio rector?

Comprobarlo es tarea propia de quienes los parlamentos han comisionado para garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos y a este preciso fin se dirige el trabajo abordado en estas jornadas de coordinación de defensores del pueblo. Desde que este principio rector se proclamó han pasado más de treinta años y la sociedad, y con ella la familia, ha cambiado vertiginosamente. Hay nuevos modelos, nuevas estructuras y nuevas necesidades. ¿Han sido capaces los poderes públicos de acompañar a la sociedad en su camino? En las páginas siguientes vamos a analizarlo.

El punto de partida de este trabajo colectivo es la consideración de que prácticamente todas las familias, en mayor o menor medida, dependiendo de su ciclo vital como familia y sus características particulares, tiene unas necesidades comunes que tienen que ver, básicamente, con poder ofrecer (garantizar) el soporte material y afectivo a sus miembros. De manera complementaria, algunas familias, definidas por rasgos (vinculados a su morfología, vulnerabilidad, etc.) que las identifican a ojos de la sociedad como "modelos" de familias diversas, presentan unas necesidades particulares a las que también se habrá de atender. Hablamos de familias numerosas, monoparentales, homoparentales, reconstituidas, en riesgo o situación de exclusión… que tienen las mismas necesidades que el común de las familias, agudizadas en unos casos y añadidas en otros.

Así pues, la estructura de la reflexión realizada y del documento con el que se concluye se detiene en un primer momento en las necesidades ampliamente compartidas, para continuar después con las añadidas necesidades específicas de algunos de los "modelos" familiares citados, teniendo en cuenta que el gran núcleo de las familias en riesgo o situación de exclusión, así como algunas cuestiones específicas de las familias con hijos e hijas y de las familias con personas dependientes han sido trabajadas en un foro complementario a este y cuyas conclusiones son también públicas.

Por último, señalar que el esquema que se propone intenta contribuir a una presentación ordenada de esta realidad, forzando en ocasiones la ubicación de algunas iniciativas o necesidades en ámbitos que para nada son independientes (por ejemplo, nadie negará que una generosa política de compensación de costes puede facilitar la adquisición de "servicios" para la conciliación, o que unos buenos apoyos a la conciliación adecuadamente corresponsable tienen impacto en un aumento del número de hijos e hijas en las familias, que ven más fácil tener y criar los hijos e hijas que realmente desean). De igual manera, debemos recordar que las familias no solo necesitan y demandan apoyos para su desempeño vinculado a esta función de ser soporte material y afectivo de sus miembros, pues son conscientes, entre otras, de su responsabilidad en la educación y desarrollo integral de sus miembros. En todo caso, conscientes de la imposibilidad de abordar tan vasto campo en el marco de estas jornadas, centraremos la mirada en los siguientes puntos:

1. Breve apunte sobre el sistema familiar y las políticas de apoyo a las familias

La **familia** es un concepto que puede ser diverso en su morfología, pero que comparte la misión de facilitar las relaciones primarias de las personas, posibilitar relaciones personales, dar soporte a la dimensión afectiva y emocional, transmitir pautas de comportamiento, educar y preparar para la inserción en la sociedad de sus integrantes. Es también una institución cambiante, que evoluciona modificando sus funciones y rasgos en un reflejo de los cambios estructurales a los que está sujeta.

En cuanto a las **políticas de apoyo a las familias**, hay que señalar la evolución de estas desde políticas netamente natalistas en los inicios del Estado de bienestar hasta las actuales, reconociendo en este devenir el impulso que los avances en materia de igualdad han supuesto para la incorporación de nuevos objetivos y ámbitos (conciliación, etc.) a las actuales políticas de apoyo a las familias.

Y uno de los grandes retos a los que se enfrentan estas políticas actuales tiene que ver con la falta de correspondencia entre el aumento del número de familias en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, fruto de la prolongada crisis económica y los niveles de protección social y económica ofrecidos por las políticas públicas, detectándose un aumento progresivo de familias que quedan sin ningún tipo de protección social.

Un dato que ilustra la insuficiencia del gasto en protección a las familias en España es el que pone en relación, con referencia al año 2009, el PIB destinado como media en Europa a este concepto, que asciende al 2,26% frente al destinado en España, que apenas alcanzaba el 1,51% de su PIB.

Por otro lado, el modelo del Estado de bienestar que aparece a partir de la Segunda Guerra Mundial, y que en nuestro país se implanta a partir de la consideración constitucional del Estado social y de derecho, basa sus cimientos en el compromiso de las políticas públicas de

atención a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas basadas en el reconocimiento de derechos. Todas esas familias sin protección social aludidas, sin embargo, muestran el distanciamiento de las respuestas que las políticas públicas dan a las necesidades actuales de las familias. Estas, en su defecto, están siendo cubiertas desde las organizaciones humanitarias, un rasgo más propio de modelos asistenciales que de modelos basados en el reconocimiento de derechos (Estado de bienestar).

Por todo ello, **resulta del todo necesario potenciar el papel de las políticas públicas destinadas a asegurar la protección social, económica y jurídica a las familias, regulando el papel que, de forma subsidiaria, deben desempeñar las organizaciones humanitarias.**

2. Necesidades de las familias: garantizar el soporte material y afectivo de sus miembros; el apoyo y la solidaridad intrafamiliar

Las familias, independientemente de su configuración y composición concreta, presentan mayoritariamente tres tipos de necesidades:

- Dinero para hacer frente a los costes asociados a la crianza de los hijos e hijas y/o al cuidado intrafamiliar.
- Tiempo y servicios para la conciliación de las responsabilidades asumidas en el ámbito laboral, el ámbito familiar y la vida personal.
- Información, orientación y asesoramiento para el adecuado desempeño de las competencias parentales.

Aun cuando esta división no sea tan nítida en la práctica, sí nos puede resultar útil para el análisis y la presentación de las políticas de apoyo a las familias abordado en este documento.

2.1. La compensación de los costes asociados a la crianza de hijos e hijas y/o al cuidado de personas dependientes o con discapacidad

2.1.1. Compensación de costes: bonificaciones, deducciones y exenciones fiscales

Los principales apoyos a las familias en todo el Estado se canalizan, principalmente, a través de las deducciones fiscales, por lo que habitualmente se habla de que el modelo español de apoyo a las familias, perfectamente enmarcado en un modelo mediterráneo de políticas sociales, es básicamente deduccionista.

El artículo 31.1 de la Constitución Española exige la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad, que en ningún caso puede tener alcance confiscatorio.

El IRPF es un impuesto fundamental para conseguir que el sistema tributario cumpla con los principios de justicia tributaria que impone el citado artículo 31.1 y debe garantizar el reparto de la carga tributaria. Con el fin de tener en cuenta las circunstancias familiares de los contribuyentes, se regulan los mínimos familiares (mínimo por ascendientes y mínimo por descendientes). Tanto en el tramo autonómico del IRPF como en la normativa foral de los territorios históricos de Euskadi y de Navarra se establecen medidas concretas en relación con hijos e hijas, personas con discapacidad y/o dependencia y personas mayores de la unidad convivencial. El tratamiento en cada territorio autonómico, sin embargo, no es similar ni en cuanto a los conceptos bonificados ni en cuanto a la intensidad de la bonificación.

De menor impacto, pero dignas de ser señaladas, se contemplan también deducciones y/o bonificaciones en las cuotas o gravámenes aplicables a otros impuestos, como el impuesto sobre sucesiones y donaciones y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

En relación con la consideración de las circunstancias familiares en la fiscalidad, debemos concluir que no existe una arquitectura fiscal que contemple a la familia como sujeto específico de la misma, lo que se traduce en una dispersión de medidas fiscales, con mayor o menor incidencia en la familia, pero carentes de un hilo conductor y de una visión de conjunto de los problemas y necesidades de las unidades familiares.

La legislación fiscal no ayuda a la familia como debiera. Más allá de las deducciones, se echa de menos un enfoque real de apoyo a la hora de contribuir a las cargas tributarias. A tenor de las demandas de la ciudadanía y de las propuestas formuladas por las organizaciones sociales más representativas, la conclusión más clara en este ámbito es la **necesidad de un mejor ajuste entre la legislación fiscal y la realidad social y económica que intenta regir desde la actualización de las cuantías (claro desfase desde la aprobación de la Ley del IRPF en 2005), pasando por la consideración de nuevas realidades como la custodia compartida, hasta el apoyo más decidido y decisivo en la atención a menores de edad, personas con discapacidad y personas con dependencia.**

Otra de las consecuencias importantes derivadas de que el enfoque de medidas de compensación de costes para familias esté articulado mayoritariamente a través de las deducciones fiscales es que solamente las personas a las que se haya retenido suficientes ingresos pueden beneficiarse de estas medidas, lo que reduce la progresividad de este método. Esta falta de universalidad del modelo plantea un claro debate en relación con las personas que no obtienen beneficios fiscales derivados de su situación administrativa o económica, y sobre si este sistema podría ser **mejorado para ahondar en su universalidad mediante otro tipo de fórmulas** como el impuesto negativo sobre la renta o las deducciones reembolsables, ya experimentados en otros países del contexto europeo.

En todo caso y mientras estas fórmulas se estudian, consideramos **necesario que se unifiquen los criterios de bonificación fiscales a las familias (incluidos los tributos y tasas locales) y que se amplíen las actuales bonificaciones fiscales existentes en renta**.

Entre otras:

- **Modificación del IRPF, estableciendo deducciones de la cuota o reducciones de la base imponible en la totalidad de los costes que supone cumplir con la obligación establecida en el Código Civil de educar, cuidar y alimentar a un hijo**, en la medida en que el Estado debe tener en cuenta el esfuerzo económico que supone para las familias dichos gastos sin apenas compensación fiscal.
- **Modificación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales**, con el fin de introducir la previsión de beneficios fiscales en apoyo a las familias, tanto de la tradicional como de los nuevos modelos de convivencia familiar que han surgido en los últimos años, de tal forma **que los impuestos y tasas locales respeten el principio de capacidad económica** contenido en el artículo 31 de la Constitución.

Se hace necesario, por último, **incrementar y potenciar la información y la divulgación sobre los beneficios fiscales** para que quienes puedan ser perceptores de los mismos conozcan de su existencia y sepan cómo y cuándo solicitarlos.

2.1.2. Compensación de costes: transferencias económicas directas

Además de las medidas fiscales, existen transferencias económicas directas a las familias que solo en unos pocos casos han sido definidas como medidas universales, esto es, para todas las familias independientemente de su nivel de renta (aunque sí ponderadas en función de esta). Además, tanto en los casos de carácter universal como en las sujetas a renta su cuantía es escasa, además de poco extensivas a lo largo de la trayectoria vital del niño/niña. En consecuencia, resultan poco significativas para las familias.

Tomando como referencia los países más exitosos en la reducción de la pobreza infantil (o, lo que es lo mismo, de los hijos e hijas de familias pobres), que combinan una aproximación de transferencias universales con medidas focalizadas en colectivos más vulnerables, **resultaría del todo deseable la configuración de una prestación universal por hijo/hija a cargo para todas las familias y en cuantía suficiente**. En la misma línea, se haría **necesario ampliar la extensividad de las prestaciones económicas al conjunto del ciclo vital del niño/niña y contemplar en su regulación las nuevas realidades sociales**, tanto los modelos de familias diversas como las fórmulas de custodia de hijos e hijas.

Mientras se avanza hacia este escenario de universalidad y en los supuestos en que actualmente estas ayudas estén concebidas ya como universales para las familias con hijos e hijas, se debería tender hacia un **sistema automatizado para su concesión** e incoado de oficio, recurriendo para ello a los datos y documentación que obra en poder de las distintas administraciones. Se resolverían así muchos de los problemas relacionados con la gestión (solicitud, aportación de documentación acreditativa, etc.) de las prestaciones.

En los casos mayoritarios en que las transferencias económicas a las familias se encuentran sujetas a renta, caracterizados por unos umbrales de renta para el acceso excesivamente bajos (lo que significa que una mayoría de familias con hijos a cargo se quedan excluidas de estas ayudas), se hace **imprescindible un aumento de los umbrales de acceso** que permita realmente a las familias que lo necesitan acceder a los recursos económicos para la crianza en igualdad de oportunidades de sus hijos e hijas.

2.1.3. Una mirada más ambiciosa: reconsiderar el sistema de Seguridad Social desde la perspectiva del binomio Estado-familia

Junto a las propuestas más habituales, como las expuestas, se avanzan nuevas iniciativas que toman en consideración los costes en los que incurren las familias y amplían la reflexión pensando en este binomio Estado-familia, no solo en términos de crecimiento económico, sino también en términos de redistribución de renta y riqueza.

Cuando se constituye una familia se asumen una serie de obligaciones legales frente a la sociedad. Pero el cumplimiento de esas obligaciones legales implica incurrir en unos costes adicionales, en educación y cuidado de los hijos, de cuyos resultados y logros se beneficiará toda la sociedad y en términos económicos lo harán especialmente todos los miembros de la generación de los padres y no únicamente aquellos que han tenido hijos, debido al modelo de reparto que tenemos en el sistema de Seguridad Social español. Este argumento, que se está planteando en los países nórdicos y en los sistemas de previsión pública gestionados por medio de ciertos mecanismos de reparto, podría venir acompañado de actuaciones públicas que permitieran a las familias modular las cotizaciones sociales en forma inversamente proporcional al número de hijos propios, o lo que es lo mismo, el volumen de prestaciones a recibir variaría en proporción directa a dicho número, dado que estos, por la lógica del funcionamiento del sistema, trabajarán en el futuro y aportarán cotizaciones sociales con las que se pagarán las pensiones de todos los miembros de la generación que le precede, tanto si han tenido hijos como si no los han tenido.

2.2. Conciliación y corresponsabilidad parental

Cuando las familias demandan soluciones para una adecuada conciliación de sus responsabilidades en el ámbito laboral, familiar y su vida personal, están pidiendo, fundamentalmente, dos cosas: tiempo, para dedicarse personalmente a la crianza de los hijos e hijas y al cuidado de los miembros de la familia; y servicios, que atiendan adecuadamente y según su naturaleza –educativa, relacional, de protección– a esos miembros de la familia no autónomos durante el tiempo de ejercicio de la actividad laboral. A estas dos demandas se le añade el dinero, bien para “comprar” tiempo (y continuar percibiendo los ingresos que garantizan el sostenimiento y bienestar de la familia), como para comprar servicios en caso de que el Estado no los provea directamente.

Entre las previsiones legales con fundamento en el objetivo de la conciliación de la vida laboral y familiar se encuentran los permisos retribuidos, las reducciones de jornada, las suspensiones de contratos y las excedencias.

Además de estas medidas normativas y con objetivo similar, las administraciones públicas deben **continuar concurriendo al mercado laboral aprobando subsidios directos o indirectos a la contratación, incentivos a la reincorporación al mercado laboral, actuaciones de formación y reciclaje**. Asimismo, pueden contribuir mediante **actuaciones en el ámbito fiscal, con deducciones o desgravaciones fiscales a los diferentes agentes económicos, o a los contribuyentes individuales.**

En todo caso, resulta cada vez más necesario, especialmente en tiempos de crisis, poner el acento en **nuevos planteamientos globales de organización de los tiempos** que cuestionen la centralidad del trabajo en nuestras vidas y permitan sostener una vida laboral, atendiendo al mismo tiempo suficientemente las necesidades personales y familiares.

Además, la corresponsabilidad en el cuidado y en la atención a las personas es un imperativo del principio de igualdad entre los sexos que únicamente será viable si desarrollamos intensamente las bases para una sociedad conciliadora. De lo contrario, estaremos construyendo un modelo de sociedad que, al no dejar espacio para la atención y el cuidado de las personas, no puede ser humanamente viable.

Si bien la mujer es la que tradicionalmente se ha encargado de las labores de cuidado, no se puede caer en el error de que se plantee la conciliación solamente como una cuestión de mujeres. Así, se ha de **profundizar en los cambios normativos que favorezcan la incorporación de la mujer al mercado laboral y la participación activa de los hombres en las responsabilidades familiares.**

Es indudable que los ajustes económicos, en el contexto de reducción del gasto público en las políticas de disminución del déficit, afectan a las políticas de conciliación en diversos ámbitos:

1) Se aprecia la insuficiencia de **recursos para el cuidado de hijos e hijas** menores de edad. El desarrollo de medidas para facilitar la conciliación debe atender particularmente a menores de 6 años, mediante una **oferta suficiente de plazas públicas para ello.** Diversos estudios parecen evidenciar que la existencia de estos servicios de atención a niños y niñas tiene una íntima relación con las tasas de fertilidad, apuntando a que el coste de oportunidad de tener descendencia es excesivamente alto en aquellos lugares donde, habiéndose la mujer incorporado al mercado de trabajo, los servicios sociales y educativos de atención a la infancia son insuficientes. Por otro lado, hemos de referirnos a la incidencia que tiene la inversión en servicios de atención a la infancia sobre la generación de empleo, especialmente de mano de obra femenina. En efecto, cualquier cálculo coste-beneficio que asocie la provisión de una plaza en una

guardería y la compensación fiscal de la no interrupción laboral, principalmente de la madre, ya que el principal peso de las cargas familiares continúa cayendo primordialmente sobre ella, puede deducir una ganancia neta que resulta de la inversión pública en estos servicios. En esta línea, una vez alcanzado el objetivo mínimo de gratuidad y escolarización de la segunda etapa de educación infantil (3 a 6 años), es imprescindible **ampliar la cobertura pública de servicios educativos, en su más amplia acepción, en la etapa de 0 a 3 años**. Junto a esta consideración cuantitativa, cabe señalar la **conveniencia de promover la diversidad de estos recursos**, dando así cabida al principio de elegibilidad de las familias proclamado en algunas de las leyes autonómicas de familia vigentes. **Incentivar desde la Administración nuevos yacimientos de empleo dedicados a la custodia temporal de las personas menores con las suficientes garantías: los nidos familiares, iniciativas comunitarias de familias agrupadas, servicios de *canguraje***. En este último grupo, quizás más conocido y utilizado, pero no por ello mejor articulado, se hace necesario **fomentar la formación y cualificación de los y las profesionales, regular los requisitos de formación, así como la posible concurrencia de empresas que desarrollen esta actividad**.

2) Las restricciones presupuestarias de los últimos años han conllevado un notable retroceso en los avances logrados en materia de becas y ayudas al estudio. Las ayudas directas para la escolarización en la primera etapa de educación infantil, las becas de comedor y las destinadas a la adquisición de libros de texto y material escolar, así como las ayudas para transporte, han sufrido recortes severos que van en una línea totalmente opuesta al deber de los poderes públicos de prestar atención y garantizar la protección de la familia. Por otra parte, el nuevo modelo de becas y ayudas al estudio de carácter general resulta injusto en la medida en que su obtención y mantenimiento está condicionado a la obtención de resultados académicos que no se exigen a los alumnos que no precisan de estas becas y ayudas, cuando en realidad la totalidad de los alumnos escolarizados en centros públicos o sostenidos con recursos públicos están "becados", puesto que se subvenciona total o parcialmente su puesto escolar. De otro lado, el retraso en el abono de las becas y ayudas impide que estas cumplan la función que tienen encomendada, al margen de la incertidumbre que genera el nuevo sistema al resultar que los alumnos beneficiarios desconocen el monto final de la ayuda en lo que se denomina "cuantía variable". En definitiva, resulta imprescindible que se garantice el derecho efectivo a la educación de todos los niños y niñas, **recuperando y ampliando si fuera preciso los niveles de protección de las becas y ayudas al estudio, becas, por otro lado, gestionadas con la diligencia suficiente para no generar disfunciones y no condicionadas de manera general a resultados académicos**. Por último, es de especial relevancia la **flexibilidad para el establecimiento de mecanismos de comprobación o justificación de la situación económica** de la familia en el momento de solicitar las ayudas distintos a los considerados como norma general (declaración de renta del ejercicio fiscal anterior), cuando las condiciones económicas son notoriamente inferiores a las reflejadas en aquellos.

3) Es **imprescindible propiciar el desarrollo y mantenimiento de los servicios de proximidad previstos en la Ley de Dependencia** y en particular del servicio de ayuda a domicilio y de los centros de día, al tratarse de **servicios que coadyuvan a la conciliación de la vida familiar y laboral de las familias con alguno de sus miembros dependientes, generan empleo y retorno de recursos, directa o indirectamente**. La prestación económica para cuidados en el entorno familiar encadena a algún miembro de la familia (esencialmente mujeres) al cuidado de su dependiente a cambio de una escuálida compensación económica, esquilmando los recursos disponibles hasta llegar a consumirlos y agotarlos, haciendo inviable el acceso de nuevas personas dependientes en condiciones de igualdad con quienes ya se benefician del sistema. Este recurso, aunque sea el menos costoso para la Administración, resulta también el más estéril a medio y largo plazo, y el más retrógrado y menos solidario socialmente, ya que contribuye a anclarnos en la política de subsidiación, pero no en la de evolución. Los servicios de proximidad, en cambio, como la ayuda a domicilio, son una importante fuente de generación de empleo e ingresos que retroalimenta al propio sistema. No olvidemos que los empleos generan cotizaciones sociales y permiten la contribución fiscal, contribuyendo así al sostenimiento del sistema público, propiciando la reinversión y creando un flujo de riqueza continuo y constante.

4) Las medidas de contención del gasto pueden afectar especialmente a las políticas para el **fomento y sensibilización en materia de conciliación y corresponsabilidad**, con el riesgo de que se produzca una "marcha atrás" en los logros alcanzados.

5) Racionalización de horarios. Tanto los horarios de las jornadas laborales como los relativos a ocio y entretenimiento, y en particular las programaciones y emisiones televisivas, son frontalmente contrarios a las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar, y las relativas a la adquisición de hábitos de estudio y trabajo por parte de los menores. Aunque la medida tendría un alcance más general, caben pocas dudas de la **oportunidad de proponer modificaciones en los horarios de trabajo y de ocio para facilitar la conciliación familiar y el acercamiento a los hábitos propios de países de nuestro entorno**.

2.3. Información, orientación y asesoramiento a las familias. Apoyos para el ejercicio de la parentalidad positiva

En la *Recomendación (2006)19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad*, se señala que muchos cambios y retos a los que se enfrentan las familias actuales requieren que se dé al ejercicio de la parentalidad una mayor prominencia y mejor apoyo, considerando que dicho apoyo es esencial para la infancia, los padres y madres, y la sociedad en su conjunto. Por ello, solicita de los Gobiernos que organicen sus políticas y programas en torno al ejercicio positivo de la parentalidad.

Una cuestión conceptual clave, cuando se define el concepto de parentalidad positiva, es su carácter universal: todos los padres y madres requieren apoyos para desarrollar adecuadamente sus responsabilidades parentales. Este hecho permite hablar de una acción no centrada exclusivamente en las denominadas familias o poblaciones de riesgo, sino en utilizar un planteamiento de prevención primaria y salud pública a través de la acción con todas las familias. Las familias deben apropiarse de todos aquellos conocimientos y apoyos que faciliten su labor de promoción del sano desarrollo de sus miembros.

En la *Recomendación 19* ya mencionada, se señala que *"el ejercicio de la parentalidad se refiere a todas las funciones propias de los padres/madres relacionadas con el cuidado y la educación de sus hijos/as. El ejercicio de la parentalidad se centra en la interacción padres-hijos y comporta derechos y obligaciones para el desarrollo y realización del niño; igualmente se refiere al comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación, que incluyen el establecimiento de límites, que permitan el pleno desarrollo del niño"* (Recomendación 19, pág. 3).

Son múltiples los programas, las medidas y los servicios que, con la denominación de programas de parentalidad positiva u otra, persiguen dotar a las familias de recursos y competencias adecuadas para la tarea educativa y de acompañamiento de los hijos e hijas en su desarrollo personal y social. Como decíamos, no nos detendremos en una recogida exhaustiva de lo que existe; nos basta con destacar su existencia y su valor.

Sí formularemos, en todo caso, propuestas relativas a esta cuestión:

1) **Aumentar la implementación de programas de parentalidad positiva** en diversas áreas de intervención de las diferentes instituciones, dado el carácter de prevención universal y de salud pública inherente al concepto de parentalidad positiva.

2) **Avanzar en la creación de programas educativos de coeducación entre la familia y la escuela, especialmente en el tramo evolutivo entre los 0 y los 3 años**, y dada la eficacia de la acción preventiva en este tramo de edad. Aunque la familia sea la principal destinataria de las políticas de parentalidad positiva, es cierto que los niños y niñas pasan muchas horas fuera del entorno familiar desde edades muy tempranas. Hoy es verdad más que nunca el siempre citado aforismo africano de que *Para educar a un niño hace falta toda una tribu*. La necesidad de la coeducación familia-escuela se hace especialmente urgente en los ámbitos de la transmisión de valores de convivencia y en la educación sexual y de género.

3) **Avanzar en el uso de procedimientos eficaces para la adquisición de competencias parentales**. Ello implica: abordar el conjunto de competencias que conlleva la parentalidad positiva; tener en cuenta el ajuste de cada programa al tramo de edad de los niños y niñas de las familias a las que va dirigido; la utilización de estrategias activas, de carácter práctico

y adaptadas a situaciones reales de la vida diaria; la reflexión sobre la propia experiencia de crianza y la construcción de aprendizajes significativos personalmente.

4) **Incluir formación parental sobre desarrollo de valores, educación afectivo-sexual, regulación de la exposición a pantallas y contenidos específicos adaptados a la diversidad familiar** existente en nuestra sociedad en los programas de parentalidad positiva.

5) La práctica de la parentalidad positiva debe estar potenciada por medidas sistémicas y ecológicas, como la conciliación, la flexibilidad laboral y otras, de tal manera que las familias dispongan del tiempo y de los recursos necesarios para desarrollar su labor educativa.

3. Necesidades diversas de modelos de familia diversos

3.1. Familias numerosas

Según el Censo de Población y Viviendas de 2011, las familias numerosas suponen un 3,2% del total de familias en España (573.732 familias, en términos cuantitativos), habiéndose reducido su número en un 32,8% en la pasada década.

Las familias numerosas gozan de los beneficios y prestaciones derivadas de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, así como de condiciones ventajosas por el reconocimiento legal expreso de su condición en múltiples normativas autonómicas. No obstante, las demandas de las organizaciones que representan a las familias numerosas se dirigen prioritariamente a conseguir mejores condiciones en la compensación de los costes que suponen los hijos e hijas, bien vía ayuda económica directa, bien por bonificaciones, exenciones o deducciones indirectas. En el ámbito de la vivienda demandan mejoras en la ponderación, en función del número de hijos e hijas, incluso el establecimiento de cupos específicos, así como bonificaciones en los impuestos que tienen origen en la vivienda familiar (IBI, plusvalía municipal). En lo tocante a las rentas mínimas, solicitan establecer complementos por hijo/hija sin límites. En el ámbito sanitario, obtener la consideración de familias vulnerables de cara al copago sanitario. En las actividades de ocio y cultura (campamentos, colonias, actividades extraescolares…) de los hijos e hijas, prioridad en el acceso atendiendo a la mayor dificultad de conciliación que supone un mayor número de hijos e hijas.

Aunque los recursos públicos para familias son de forma generalizada muy escasos, las familias numerosas se sitúan entre las tipologías familiares con un reconocimiento legal expreso que les ofrece una especial protección, a través de prestaciones y ayudas específicas en múltiples ámbitos (tasas académicas, becas transporte, beneficios fiscales, etc.).

Las mejores condiciones que aún puedan ser alcanzables para las familias numerosas deberían venir, en consecuencia, de una mejora en las condiciones de conciliación y apoyo a

todas las familias. En esta línea, parece **conveniente que cualquier medida dispuesta para el apoyo a las familias, numerosas en este caso, tenga en cuenta de manera simultánea el número de hijos e hijas y la capacidad económica de la familia, además de la situación actual del empleo juvenil y la estructura socio-familiar española**, que conlleva el efecto de que los hijos e hijas permanecen en el domicilio familiar hasta edades muy superiores a aquellas que dan derecho a las unidades familiares a ser beneficiarias de los diversos tipos de ayudas para la crianza de hijos e hijas.

Por último, resultaría **necesario definir con la suficiente precisión a qué administración corresponde asumir el coste de las exenciones y bonificaciones** a precios públicos a favor de las familias numerosas contempladas en la ley reguladora.

3.2. Familias monoparentales

Este tipo de familias ha ido creciendo en número en estos últimos años de manera importante, suponiendo en 2014 cerca del 10% del total de hogares y el 14,6% del total de hogares con menores. En una proporción de casi 9 a 1 las familias monoparentales están encabezadas por mujeres.

La principal dificultad a la que se enfrentan las familias monoparentales es que en el ordenamiento jurídico vigente no existe un concepto unitario de "familia monoparental", habiendo recurrido el legislador a distintas opciones dependiendo de la oportunidad y ámbito de aplicación de la norma en cuestión. Así, viéndose reconocida la pertenencia a familias monoparentales como criterio de discriminación positiva en diversas normas de escolarización, ayudas económicas, etc., en muchas ocasiones no se define qué es lo que ha de entenderse como tal, ni qué configuración ha de tener en cuanto a sus miembros para ser calificada de esa manera, lo que es fuente de confusión y problemas. Esta afirmación tiene, como mínimo, dos excepciones: 1) la situación de monoparentalidad derivada del fallecimiento de uno de los miembros de la pareja que, al menos, tiene el reconocimiento legal expreso que permite el acceso a determinadas medidas de protección; 2) la regulación de la condición de familia monoparental en Cataluña[84], la Comunidad Valenciana[85] y Castilla y León[86]. Podríamos así decir que el concepto de familia monoparental es impreciso al referirse a situaciones muy diferentes como la viudedad, el divorcio o separación, y las personas solas con hijos adoptados o nacidos fuera de la relación matrimonial, siendo el único factor común que las cargas familiares son asumidas por un único progenitor.

La principal necesidad de las familias monoparentales es **ver reconocido su estatus de familia (monoparental) y poder acceder así a los beneficios de los que disfrutan con carácter general las familias en materia de ayudas por hijos, teniendo en consideración que estas entidades familiares pueden tener mayores dificultades en materia de conciliación de la vida laboral y familiar** al estar los hijos al cargo de una sola persona.

84 Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, de desarrollo parcial de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias.
85 Decreto 179/2013, de 22 de noviembre, del Consell, por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Comunidad Valenciana.
86 Arts. 41 y 42 –definición y régimen de familia monoparental– de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León.

En todo caso, las familias monoparentales también deben gozar de un reconocimiento claro que asegure su igual consideración por parte de todas las administraciones públicas. Tal reconocimiento debería derivarse de una **regulación de las distintas categorías de familias, de manera que se fijen criterios comunes de actuación para todas las administraciones públicas, sin que se puedan producir diferencias de trato injustificadas** que perjudiquen a aquellas familias que están en una situación de mayor vulnerabilidad.

Unido al concepto claro y no discriminatorio, se habrían de establecer los **medios adecuados para acreditar fehacientemente dicha condición**, evitando, en la medida de lo posible, la picaresca y el fraude a que pueda dar lugar.

A todo esto habremos de añadir la **especial sensibilidad a las cuestiones de género**, inherentes al modelo patriarcal. Las cargas familiares dificultan la consecución de las políticas de igualdad, por lo que requieren de un especial apoyo en materia laboral, económica y social.

3.3. Familias homoparentales

La Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, permite que el matrimonio sea celebrado entre personas del mismo o distinto sexo, con plenitud e igualdad de derechos y obligaciones cualquiera que sea su composición. A partir de esta modificación del Código Civil, los efectos del matrimonio, que se mantienen en su integridad respetando la configuración objetiva de la institución, serán únicos en todos los ámbitos con independencia del sexo de los contrayentes; entre otros, tanto los referidos a derechos y prestaciones sociales como la posibilidad de ser parte en procedimientos de adopción.

Así pues, la realidad de las familias homoparentales es ya indiscutible y su reconocimiento jurídico pleno debe tener como consecuencia la plena equiparación de derechos y deberes respecto a las familias compuestas por parejas heterosexuales. Sin embargo, las quejas recibidas en las distintas defensorías y las reuniones mantenidas con asociaciones de familias homoparentales señalan aún algunas dificultades para la real equiparación: persistencia de trabas formales en el funcionamiento de multiplicidad de prestaciones y servicios; ambigua situación en que se encuentran los matrimonios de mujeres en lo que respecta a la determinación a favor de ambas mujeres de la filiación de los hijos o hijas nacidos mediante técnicas de reproducción asistida en el seno de estos matrimonios; dificultades en el caso de parejas de mujeres para acceder a la reproducción asistida, al dejar a criterio del facultativo la interpretación de los requisitos para acceder a la cobertura pública del proceso; negativa de algunos países a la adopción por parejas de homosexuales; etc.

Por todo ello, debemos incidir en la **necesidad de que por parte de los poderes públicos se adopten las medidas precisas para garantizar la igualdad efectiva de todos los modelos familiares**, que en el caso de las familias homoparentales supondría:

- **Reforzar los instrumentos de apoyo y visibilización de la diversidad de los modelos familiares**, superando la visión de la familia nuclear heterosexual como institución hegemónica de referencia.
- **Incorporar de manera generalizada y transversal la diversidad familiar y los distintos modelos familiares existentes en el currículo y discurso educativo de los centros educativos**, a la vez que se forma a los profesionales de la educación para favorecer la ruptura de prejuicios y la toma de conciencia sobre la diversidad familiar.
- **Garantizar el acceso a la reproducción asistida en el sistema público sanitario de todas las mujeres**, estableciendo un protocolo de atención reglado e inclusivo.
- Hacer llegar y difundir la interpretación de la Dirección General de los Registros y del Notariado de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción asistida entre los órganos judiciales encargados de los registros civiles.
- **Modificar los formularios para las solicitudes y trámites administrativos**: becas, ingreso a la escuela, notificaciones, etc., y **adaptarlos a los diferentes modelos de familia**.

3.4. Familias reconstituidas

El número de familias reconstituidas en España, conforme a los datos del Censo de Familia y Vivienda 2011, duplica al de hace 10 años, alcanzando la cifra de 496.135 familias.

Debemos partir de una acepción amplia y extensiva de la familia reconstituida, entendiendo por tal aquella formada por una pareja adulta en la que al menos uno de los cónyuges tiene un hijo de una relación anterior. De las diversas manifestaciones de la sociedad civil se desprenden los problemas que parecen afectar de manera más directa a este modelo de convivencia familiar, eminentemente plural, equiparable en muchas cuestiones a lo expuesto en los apartados anteriores, particularmente para familias numerosas y, en ocasiones, homoparentales.

Algunas administraciones, especialmente en el ámbito local, están considerando la condición de familia reconstituida en la regulación de ciertos servicios y precios públicos (polideportivos, por ejemplo), pero, como en el caso de otros modelos de familia, existe una laguna normativa, atribuible a que la realidad social va por delante del legislador.

Por todo ello, consideramos **necesaria la ampliación de la definición no solo legal, sino fundamentalmente social de la familia, posibilitando la visibilización y apoyo a la diversidad de las realidades familiares** y superando la hegemonía del modelo nuclear y otros estereotipos. En esta línea, parece preciso **aumentar la tipificación legal de los diferentes tipos de familia y revisar los conceptos que se usan en los documentos y convocatorias oficiales.**

3.5. Familias acogedoras

El acogimiento familiar es una medida de protección de niños, niñas y adolescentes alternativa a la institucionalización, por la que el o la menor pasa a formar parte durante un determinado periodo de tiempo de otra unidad familiar distinta a la suya, que le proporciona los cuidados necesarios para su desarrollo, evitando los riesgos que supone la separación de su medio.

La familia acogedora, tanto sea familia extensa del menor o familia ajena a este, tiene todas las obligaciones derivadas de su guarda, esto es, velar por ella, tenerla en su compañía, alimentarla, educarla y procurarle una formación integral, para lo cual recibe una compensación económica, variable, hay que decirlo, en función de la comunidad autónoma en la que suceda.

Pues bien, a pesar de que los programas de acogimiento familiar administrativo funcionan desde hace muchos años, en algunas comunidades autónomas se registran situaciones disfuncionales que están afectando, en último término, a la posibilidad de que muchos menores abandonen un régimen institucionalizado de tutela pública y se incorporen a familias acogedoras: falta de promoción del acogimiento y, en consecuencia, falta de familias acogedoras; no consideración de la compensación económica en casos de acogimiento en familia extensa; denegación –o retrasos muy prolongados– en el pago de la compensación económica a la familia acogedora por agotamiento de la partida presupuestaria, etc.

La reforma de la legislación de protección de la infancia ya en curso –y en fase avanzada– apuntala de manera especial la medida del acogimiento familiar, **recordando su prioridad respecto al acogimiento residencial** y, desde una perspectiva mucho más concreta para lo que ahora nos ocupa, **definiendo derechos y deberes de las familias acogedoras**, lo que se espera contribuya a un funcionamiento menos arbitrario por parte de la Administración y a **garantizar, en definitiva, que las familias acogedoras puedan desempeñar su función "familiar" adecuadamente, vean compensados los costes de la crianza de ese niño o niña acogida y reciban el apoyo necesario para un ejercicio de la parentalidad que se presenta con especial dificultad**. Resultaría **especialmente conveniente en esta línea regular la formalización del acogimiento** a través de un documento en el que consten, entre otros, los derechos y deberes de cada una de las partes, el contenido del seguimiento que realizará la entidad pública y el compromiso de colaboración de la familia acogedora en dicho seguimiento, garantizando así que el niño, niña o adolescente será el centro de la actuación protectora y que es el principio del interés superior del menor el que rige toda la intervención.

En todo caso, las familias acogedoras piden "los mismos beneficios" que tienen las familias, además de que se reconozca de manera generalizada el "acogimiento profesionalizado", es decir, el de *"aquellas familias que hacen del acogimiento su principal actividad profesional y perciben por ello una remuneración económica"*, figura ya reconocida y activa en algunos territorios autonómicos.

9

CONCLUSIONES DEL TALLER "FAMILIAS VULNERABLES..."

CONCLUSIONES DEL TALLER "FAMILIAS VULNERABLES: POLÍTICAS PÚBLICAS Y RECURSOS"

(Sevilla, 29 de mayo de 2014)

0. INTRODUCCIÓN

El objetivo del taller es analizar la situación de las familias que presentan algún tipo de vulnerabilidad, ya sea por su situación de riesgo de exclusión social, por tener menores a cargo en situación de riesgo o por contar en su seno con personas en situación de dependencia.

Durante las últimas décadas la atención a grupos vulnerables, también conocidos como grupos sociales en condiciones de desventaja, ocupa un espacio creciente en las políticas públicas, con especial atención a los procesos de vulnerabilidad social de las familias, grupos y personas.

El concepto de vulnerabilidad se aplica a aquellos sectores o grupos de la población que por su condición de edad, sexo, estado civil y origen étnico se encuentran en condición de riesgo que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores condiciones de bienestar.

El concepto de vulnerabilidad de las familias que pretendemos utilizar se refiere a aquella diversidad de "situaciones intermedias" y al proceso por el cual se está en riesgo de engrosar el espacio de exclusión, entendida esta como un fenómeno de múltiples dimensiones cuyas manifestaciones van más allá de la pobreza (desigualdad basada en recursos económicos insuficientes) y que abarcan situaciones de discriminación y de privación de derechos ciudadanos, y se define por una acumulación de factores interrelacionados entre sí como son la pobreza, el paro de larga duración, la soledad, las malas condiciones de la vivienda, las deficientes condiciones sanitarias, la segregación étnica, la discriminación, etc., que generan marginación y dificultad de integración.

Los factores que intervienen en la situación de exclusión son: paro, subempleo, temporalidad y precariedad laboral, carencia de seguridad social, ingresos insuficientes, ingresos irregulares, carencia de ingresos, endeudamiento, infravivienda, hacinamiento, analfabetismo o baja instrucción, minusvalías, alcoholismo, drogadicción, carencia de vínculos familiares fuertes, familias monoparentales, carencia de otras redes sociales de apoyo, aislamiento, entorno residencial degradado, etc.

La crisis que en la actualidad atraviesa el modelo de bienestar hace de la vulnerabilidad una característica cada vez más presente en nuestra sociedad, sacudida en los años recientes

por una profunda recesión acompañada de sucesivas y apresuradas reformas legislativas en las políticas clave para mantener una situación de inclusión: pensiones, sanidad, educación, empleo y dispositivos de protección social.

Cada vez más aparecen los efectos de los nuevos riesgos sociales y se instaura el peligro de exclusión, de forma que se están convirtiendo en usuales situaciones familiares en las que la precariedad en el reconocimiento de los derechos se une a la precariedad laboral, económica, etc., colocando a más personas en situación de vulnerabilidad o de exclusión social.

Algunas de ellas son familias que han pasado la mayor parte de su vida en una situación de normal integración y que en la actualidad se encuentran cercanas a un contexto de exclusión. En este colectivo lo realmente destacable es el cambio de perfil de las familias con necesidades económicas respecto de las que existían antes de la crisis. Familias con trabajo y educación que ahora, por los avatares y circunstancias de pérdida de empleo o negocios familiares, no pueden hacer frente ni siquiera a las necesidades básicas de sus miembros. Son los que se denominan "nuevos pobres", generalmente familias que tenían ingresos, que pasaron a estar en paro y a depender de los subsidios de desempleo para después tener que acudir a los servicios sociales y a organizaciones de beneficencia como Cáritas Diocesanas o similares, o a comedores sociales.

Otras, por razones sociales, económicas, laborales o culturales, se mantienen en esa situación, acrecentada por los efectos ocasionados por la crisis de nuestra economía.

Así, hoy en día muchas redes familiares están afrontando la vulnerabilidad desencadenada por los riesgos sociales derivados de las transformaciones experimentadas en ámbitos como la economía, el acceso al empleo, a la vivienda, a la sanidad, a la educación, la evolución de las migraciones, la segregación racial o étnica, a los que se ha sumado una dramática situación de recesión que hace peligrar todavía más la necesaria garantía de los derechos sociales.

Esta vulnerabilidad creciente, generada por el desarrollo de los factores que dificultan la incorporación social, exige corregir la incapacidad de los poderes públicos para dar respuestas o soluciones integradoras frente a los graves riesgos de exclusión social que se viven en la actualidad.

La Constitución Española, en el capítulo III del título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, quiere garantizar las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad y la protección social de todos los sectores, en el artículo 41, concretamente en materia de desempleo.

Nuestra norma suprema atribuye la competencia en materia de asistencia social, a través del artículo 148.1.20, a las comunidades autónomas que las han asumido en exclusiva en los estatutos de autonomía, al constituir estos el marco jurídico que garantiza los derechos de la ciudadanía en este ámbito.

1. FAMILIAS EN EXCLUSIÓN SOCIAL O EN RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

1.1. Familias inmigrantes y familias de etnia gitana

Entre las familias en situación de exclusión o riesgo de exclusión social debemos prestar especial atención a las familias inmigrantes y también a las familias de etnia gitana, por los factores de vulnerabilidad que las caracterizan en una sociedad en plena crisis económica, proclive al endurecimiento de la política migratoria y a la generación de actitudes xenófobas.

1.1.1. Familias inmigrantes

En general, los problemas que afectan a las familias inmigrantes son los que afectan a la población en general derivados de la grave crisis que padecemos, aunque acentuados por sus especiales condiciones, sobre todo por la falta de apoyos familiares y, en muchas ocasiones, por su situación administrativa. Les afectan el desempleo y la falta de recursos; la imposibilidad de pago de las necesidades básicas, como vivienda, alimentación, energía, etc.; las escasas prestaciones en caso de emergencia y los retrasos en la concesión de las mismas; las dificultades de acceso al sistema sanitario; los abusos provocados ante la precaria situación; las trabas burocráticas en la tramitación de las autorizaciones de residencia, renovaciones, reagrupación familiar, en definitiva todos los trámites dentro de su condición específica de extranjeros, etc.

A este respecto, el principal dato que refleja el cambio que se ha operado en el último año en relación con la inmigración es el referido al número de personas inmigrantes que hay en nuestro país. Los datos estadísticos ponen de manifiesto el descenso continuado que desde hace ya algunos años viene produciéndose en el número de inmigrantes que llegan y permanecen en España. Este cambio de paradigma se ha traducido también en una alteración significativa en la prevalencia de las problemáticas de la población inmigrante.

Así, hemos pasado a atender preferentemente a los problemas que la crisis económica está deparando a los inmigrantes que aún permanecen, como son las denegaciones de las renovaciones de autorizaciones de trabajo y residencia por falta de cotización y empleo, insuficiencias en la cobertura de las necesidades sanitarias y obstáculos para el acceso o permanencia en una vivienda digna, etc.

No obstante, pese a que algunos de los problemas son compartidos por todos los españoles, la población inmigrante tiene un problema añadido, cual es la progresiva conformación de un clima social de desconfianza hacia el trabajador extranjero, que es contemplado, cada vez más, como un competidor en la dura lucha por alcanzar los escasos puestos de trabajo que el mercado ofrece.

De igual modo, debemos reseñar el énfasis puesto en las medidas orientadas al retorno de los extranjeros, voluntario o involuntario, a sus países de origen.

- No cabe duda de que **el empleo** constituye una parte fundamental del proceso de integración, es uno de los pilares esenciales que aportan estabilidad a un hogar, propiciando que puedan estar cubiertas las necesidades básicas dentro del ámbito familiar. Si alguno o varios miembros de esta están trabajando, podrán afrontar el pago de una vivienda, alimentos, ropa, etc. Si entramos en lo relativo a las autorizaciones de residencia y trabajo, encontramos continuos obstáculos o barreras para lograr regularizar la situación o mantenerse de forma regular. Entre los casos más comunes, podemos destacar la denegación de autorizaciones de residencia inicial por la vía del arraigo social cuando la empresa tiene deudas con la Agencia Estatal Tributaria o con la Tesorería General de la Seguridad Social. A esto habría que añadir la violación continua del principio de presunción de inocencia, denegándose un número bastante elevado de renovaciones de autorizaciones de residencia y trabajo con base en los antecedentes policiales de extranjeros que aún no fueron ni juzgados y que en muchos de los casos salen absueltos. Pero es que tampoco es factible renovar la residencia con la falta de contratos de trabajo y la escasa cotización en la vida laboral.

- El derecho a la **reagrupación familiar**, que si bien no forma parte del derecho fundamental consagrado en el art. 18.1 CE, constituye una modalidad de la protección de la familia que se erige como principio de la actuación de los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 39.1 CE. En este contexto, es preciso destacar la situación en la que se encuentran los menores no nacidos en España, hijos de personas extranjeras con residencia legal en nuestro país, que se encuentran aquí y que no son titulares de autorización de residencia, que solo podrán obtener autorización de residencia cuando se acredite su permanencia continuada durante un mínimo de dos años y sus padres o tutores cumplan los requisitos de medios económicos y alojamiento exigidos en el Reglamento de Extranjería para ejercer el derecho a la reagrupación familiar. Las personas menores de edad sufren también las consecuencias de la falta de trabajo de sus progenitores, al no lograr renovar sus autorizaciones de residencia por reagrupación familiar por no haberlo podido hacer la persona reagrupante por falta de medios económicos, viendo con ello dificultado su acceso a determinados servicios y actividades, tales como guarderías, actividades extraescolares, opción a ciertas becas y acceso al trabajo para mayores de 16 años y a la universidad para jóvenes que cumplen los 18 años de septiembre a diciembre. Es también especialmente preocupante la situación en la que quedan los y las menores que han accedido al país mediante reagrupación familiar, a quienes, pese a que sus progenitores son titulares de autorización de residencia en vigor, se les deniega la renovación de su residencia a causa de la insuficiencia de medios económicos de sus familiares. Esta situación se produce incluso en los casos en los que los padres de los menores son titulares de una autorización de residencia de larga duración, lo que ocasiona graves perjuicios a estos menores, que se ven abocados a la irregularidad al no poder regresar a su país de origen, dada la residencia de sus padres en España, así como su falta de arraigo en sus países de origen. Esto se pone más de manifiesto en los trámites relativos a la reagrupación de ascendientes, donde la concesión de autorizaciones de residencia era más restrictiva que en el res-

to de supuestos de reagrupación. Al igual que en algunos casos anteriores, es por motivos económicos por los que se están denegando las tarjetas de familiares de comunitarios.

- En **aspectos relacionados con la seguridad**, las intervenciones identificativas policiales son también frecuentes en la persecución de las personas extranjeras en situación irregular. Se ofrece una reacción mayoritaria de imponer al extranjero que se encuentra en simple estancia irregular la sanción de expulsión del país en vez de multa, que era la sanción más común hasta ahora. A pesar de tener arraigo en el país, por su estancia irregular se les persigue y se les vigila hasta culminar con su expulsión. Los ciudadanos extranjeros a los que les consta una resolución de expulsión deben tener el derecho al recurso, así como a acogerse a las medidas de garantía que aluden a la petición de suspensión cautelar en sede contenciosa para los supuestos en que concurran circunstancias de especial urgencia. Por otro lado, tenemos las expulsiones de ciudadanos extranjeros en situación documental irregular que, con ocasión de la tramitación de un expediente matrimonial con ciudadano español o residente legal, se personan en dependencias policiales. Otra medida adoptada es el control más exhaustivo del tiempo que permanecen en su país de origen, donde sus escasos recursos se multiplican, pero en su contra, si superan el tiempo máximo permitido, se les extinguen sus tarjetas de residencia, lo que les obliga a permanecer en España en situaciones más precarias y luchando por los recursos básicos con otros que igual los necesitan.

- En relación con el **acceso a la vivienda** digna y adecuada, el art. 13 de la LO 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no deja dudas respecto al derecho de los extranjeros residentes a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles. Pues bien, en lo que se refiere a la vivienda, las familias de inmigrantes tienen circunstancias específicas y mayores dificultades para acceder a ella. Además de las dificultades propias de vivir en un país extranjero, muchos de ellos viven en una situación precaria, ya que algunos se encuentran en situación irregular, habitan viviendas en malas condiciones y sin instalaciones, y sufren muchas veces abusos en el precio de los alquileres. Si no tienen vivienda en determinadas condiciones de habitabilidad, no pueden solicitar reagrupación familiar. Los rasgos que dificultan las condiciones en las viviendas de inmigrantes son el hacinamiento, las deficientes condiciones de habitabilidad, la escasez de viviendas públicas de alquiler y las reticencias del sector privado a la hora de alquilar viviendas a inmigrantes. Ciertamente la regulación de los flujos migratorios y la regularización de las personas extranjeras es una competencia del Estado, pero una vez que las personas inmigrantes entran en España, se originan necesidades que deben ser atendidas, con independencia de la situación en que se encuentren, entrando aquí también en juego las competencias reales que tienen asumidas en ello las distintas comunidades autónomas y los entes locales. Por lo tanto, no cabe duda que la situación de las familias inmigrantes en España no solo debe ser una preocupación para todos, sino al mismo tiempo una responsabilidad que debemos asumir entre todos.

1.1.1.1. Propuestas

1. Las defensorías consideran necesario flexibilizar aún más los requisitos de renovación de las autorizaciones de trabajo y residencia.

2. Se debe exigir una aplicación más decidida del principio de interés superior del menor en todos aquellos procedimientos en los que se exija para la obtención o renovación de autorizaciones la acreditación de medios económicos, permitiendo la minoración de la cuantía exigible, de conformidad con el art. 54.3 del RD 557/2011, de 20 de abril.

3. Se recomienda suprimir la exigencia de permanecer dos años de modo irregular para poder acceder a una autorización de residencia a los menores no nacidos en España, hijos de extranjeros con residencia en nuestro país, así como para los menores sujetos legalmente a la tutela de un ciudadano o institución españoles o de un extranjero residente legal.

4. Se considera necesario recordar a la Administración que las personas extranjeras nacionales de terceros países, con independencia de su situación administrativa y su edad, son titulares del derecho fundamental a la educación reconocido en la Constitución Española (art. 27). Este derecho comprende, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles:
   a) El acceso a todos los niveles de educación no puede condicionarse a la exigencia de presentación de tarjeta de residencia o NIE, ni a efectos identificativos ni de baremación de la capacidad económica.
   b) La posibilidad de solicitar y disfrutar de becas y ayudas al estudio no solo durante los estudios obligatorios, sino también para cursar estudios post-obligatorios preuniversitarios.
   c) La obtención de la titulación oficial correspondiente.

5. Respecto a la reagrupación y renovación familiar, las defensorías recomiendan:
   1. Flexibilizar cualquier requisito económico que impida en el trámite de reagrupación y renovación el derecho a la vida en familia.

   2. Agilizar los procedimientos de reagrupación familiar, por cuanto que en la actualidad se trata de un procedimiento largo e incierto. El tiempo de la persona menor no el mismo que el de las personas adultas.

   3. Regular los criterios objetivos a considerar por los órganos territoriales de la Administración del Estado en el momento de determinar si existen razones que justifican la residencia en España de ascendientes reagrupables en el sentido previsto en el art. 17.1.d) de la LO 4/2000, de 11 de enero.

   4. Adoptar las medidas normativas necesarias para que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares no realicen, en el momento de resolver las solicitudes de visado, un doble control del cumplimiento de los requisitos cuya observancia ya fue considerada y acreditada por la delegación o subdelegación del Gobierno correspondiente, con carácter previo al otorgamiento de la autorización de residencia inicial a la persona o personas reagrupables.

5. Establecer mecanismos para que exista un mayor control en las actuaciones llevadas a cabo por las misiones diplomáticas y oficinas consulares españolas en el extranjero, con la finalidad de una mayor seguridad jurídica y efectiva coordinación.

6. Terminar con la exigencia de la tenencia de medios económicos y de asistencia sanitaria a los cónyuges o parejas de hecho de los españoles alegando la transposición de la directiva comunitaria de reagrupación familiar. Revisar la práctica consistente en realizar entrevistas policiales no previstas por el ordenamiento jurídico a los cónyuges y parejas de ciudadanos comunitarios que solicitan sus respectivas tarjetas en régimen comunitario.

7. Impartir instrucciones a los encargados de los registros civiles para evitar que la situación documental irregular de uno de los contrayentes se considere indicio suficiente para solicitar informe a la Policía que implique que el extranjero haya de personarse en las dependencias policiales, con el riesgo de que se pueda materializar su expulsión.

8. Flexibilizar los plazos establecidos para que una persona extranjera no pierda la residencia al superar el tiempo actual establecido por el que puede permanecer fuera del país.

9. Velar por el derecho de cualquier familia inmigrante al acceso a un techo, alojamiento o vivienda digna sin tenerse en consideración la situación administrativa en la que se encuentre.

10. Defender el derecho a la asistencia sanitaria de las familias inmigrantes en igualdad de condiciones que los españoles sin que se tenga en cuenta la situación administrativa en la que se encuentren.

1.1.2. Familias de etnia gitana

Los gitanos y gitanas son ciudadanos de pleno derecho en España y en la Unión Europea. Poseen rasgos culturales que les son propios y comparten una identidad común, lo cual no resta nada a su ciudadanía, sino más bien al contrario, supone una riqueza y un valor añadido para la sociedad de la que todos formamos parte.

Pero pese a los logros conseguidos en España desde la instauración de la democracia en la mejora de las condiciones de vida de la población gitana, sigue habiendo situaciones que requieren la atención de los poderes públicos y del conjunto de la sociedad para conseguir de una vez por todas que los gitanos y gitanas ejerzan su ciudadanía en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos y ciudadanas.

Son evidentes los signos de marginación que una buena parte de la población gitana sigue padeciendo como consecuencia de las dificultades derivadas de su heterogeneidad y de sus peculiaridades étnicas para llegar a una situación de normalización social. La constante discriminación y rechazo sufrido por el pueblo gitano ha generado unas importantes consecuencias, cuya corrección precisa el esfuerzo de todas las partes implicadas.

Las políticas específicas a favor de la población gitana han dado algunos frutos. Muchos de ellos han podido experimentar en las últimas décadas una mejora en sus condiciones de vida, propiciada por el acceso a los sistemas de protección social, a la vivienda pública, a los sistemas de salud y educación y al esfuerzo de la propia comunidad gitana. Pero todavía una buena parte de las familias de etnia gitana continúa constituyendo uno de los grupos más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social y económica, siendo víctimas de prácticas discriminatorias que impiden su acceso a bienes y servicios o al empleo en igualdad de condiciones que el resto de todos los ciudadanos.

Debemos ser conscientes, pues, de que a pesar de los avances que se han producido en el proceso de incorporación social de la comunidad gitana, una parte todavía importante de las familias siguen enfrentándose a problemas y condiciones que les impiden salir de su tradicional situación de exclusión. Son ciudadanos para quienes el reconocimiento y promoción de su cultura, la discriminación directa e indirecta que padecen, la imagen social negativa y la escasa sensibilización del conjunto de la sociedad hacia ellos son cuestiones centrales que deben seguir siendo abordadas.

Son pocos los estudios que existen sobre la situación actual de la comunidad gitana. Son las entidades sociales, como la citada Fundación del Secretariado Gitano, las que realizan estudios que permiten conocer cuál es la situación de esta comunidad. La mayoría de estos estudios son de ámbito estatal y los datos no son extrapolados a nivel autonómico. Esto es sin duda un gran problema para conocer de primera mano la situación de la población gitana y definir políticas sociales adaptadas a las necesidades reales de cada territorio.

En julio de 2013 la citada fundación emitió un informe sobre el impacto de la crisis y las medidas de austeridad en la situación de la comunidad gitana, cuya principal conclusión fue que la crisis y los recortes están afectando muy directamente a una parte importante de la comunidad gitana. de forma que tras la misma se amenazan seriamente las tres décadas de avance en igualdad de oportunidades y apuntan a una regresión en el acceso a derechos como el empleo, la educación, la salud o la vivienda.

- Situación de **pobreza y exclusión social**. El actual contexto social y económico ha dado lugar a la reducción de los niveles de renta y calidad de vida, y aumentado la tasa de pobreza de muchas familias gitanas que tenían ya previamente una situación precaria.

- En materia de **empleo** la situación de la población gitana en España se caracteriza por una alta tasa de actividad. Las personas gitanas han trabajado siempre y desde edades muy tempranas, pero la baja tasa de ocupación en empleos por cuenta ajena desdibuja esa realidad. Además, los bajos niveles educativos y de cualificación profesional abocan a actividades poco remuneradas, temporales, jornadas a tiempo parcial y en condiciones precarias, afectando el desempleo más a la población gitana que al conjunto de la población española. Las alternativas del autoempleo (por cuenta propia) o del trabajo en el negocio familiar son muchas veces la única opción de subsistencia, que no llega con mucho a satisfacer las necesidades económicas ni las expectativas laborales de los gitanos y gitanas.

- En el área de **salud** la población gitana presenta peores niveles que el resto de la población. Estos niveles se deben (según FSG) en la mayoría de los casos a los estilos de vida, la falta de prevención y el diferente acceso a algunos servicios en relación con la población mayoritaria. Los niveles de salud se caracterizan por una mayor prevalencia de enfermedades crónicas y mayor frecuencia de enfermedades dentales, visuales y auditivas, en muchos casos derivadas de las condiciones de vida.

- Problemas de **vivienda**. En vivienda los estudios revelan una mejora significativa en los últimos años, no obstante las defensorías constatan la existencia de estos problemas, chabolismo, infravivienda, hacinamiento o falta de garantías para el acceso de las familias desfavorecidas a la vivienda.

- En **materia educativa**. Si bien es cierto que la incorporación de los niños y niñas a la escuela es un hecho generalizado, todavía los logros en cuanto a la asistencia continuada, la finalización de los estudios obligatorios y la mejora del rendimiento académico son escasos.

Finalmente, a estos ámbitos cabría incorporar uno transversal: la discriminación, que se basa en la persistencia de prejuicios y estereotipos hacia las personas gitanas por parte del resto de la sociedad, siendo el grupo social más rechazado. No obstante, se llama la atención sobre el hecho de que la peor situación la soportan los gitanos procedentes de países del este de Europa, como Rumania o Bulgaria, registrándose casos de familias que malviven en condiciones extremas en campamentos segregados o que subsisten ejerciendo la mendicidad o de la recogida de alimentos en la basura. Además, el rechazo social hace que a estas personas les sea imposible encontrar un empleo.

1.1.2.1. Propuestas

1. Resulta preciso mejorar el conocimiento sobre la realidad de los modelos familiares en la población gitana y sus perspectivas de evolución con vistas a la planificación de las políticas públicas, en especial las dirigidas al fomento de la participación social de los jóvenes y la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

2. Los poderes públicos deberían adaptar en lo posible las fórmulas de inserción laboral y mantenimiento del empleo al carácter cooperativo con el que actúan las familias gitanas en ciertas actividades económicas, con objeto de fomentar la inclusión sociolaboral y en los regímenes de protección de la Seguridad Social de sus miembros.

3. En estos momentos que atraviesa nuestra sociedad es muy importante mantener y reforzar las medidas de solidaridad con las familias más necesitadas. Siendo cierto que muchas de las familias gitanas han estado siempre lejos de la inclusión social y la igualdad. Es preciso fomentar que las medidas extraordinarias de choque que se están diseñando tengan en cuenta a la comunidad gitana.

4. Las políticas públicas sobre prevención o erradicación del chabolismo y realojos dirigidas a la población gitana tendrán un nivel de éxito muy limitado si no van acompañadas de programas de intervención social que tengan en cuenta el carácter central de los lazos familiares en la vida de los gitanos.

5. Ha de mejorarse el conocimiento y la comprensión de la cultura gitana por parte de la sociedad y de los poderes públicos. En especial, los profesionales de la educación y de la salud deben recibir apoyo para gestionar adecuadamente las actuaciones que involucren a personas de etnia gitana en cuestiones tales como la educación para la salud, la prevención del absentismo escolar, la promoción de hábitos saludables o la gestión sanitaria.

6. Corresponde a la Administración educativa impulsar programas especiales para prevenir y reducir el abandono escolar y mejorar el logro escolar del alumnado gitano en situación de desventaja.

1.2. Familias con carencia de recursos personales, sociales o económicos

1.2.1. Introducción

Poco hay que añadir a lo que todas las defensorías conocemos sobre este significativo cambio de perfil. Desde el comienzo de la grave crisis que atravesamos hemos apreciado un significativo aumento de quejas por problemas económicos relacionados con el alto índice de paro, la bajada del nivel adquisitivo y en general por el deterioro de las condiciones de vida. Muchas de las familias afectadas no formaban parte de colectivos vulnerables y nunca pensaron encontrarse en la situación actual.

Ello ha dado lugar a que se vean abocadas a reclamar, cada vez en mayor medida, auxilio de las administraciones y de las organizaciones sociales dedicadas a la solidaridad. El papel de estas (Cáritas, Cruz Roja, Bancos de Alimentos, Cocinas Económicas, etc.) está resultando imprescindible a la hora de amortiguar las carencias que demuestran las diferentes administraciones para resolver las muchísimas solicitudes de ayuda social de diferente tipo.

El aumento en el número de familias en riesgo de exclusión y los cambios en los perfiles de las mismas vienen a aumentar la situación de desbordamiento de un sistema público de prestaciones (vivienda, renta básica, dependencia, sanidad, educación, servicios sociales...) que ya venía mostrándose como débil e insuficiente con anterioridad al inicio de la crisis socio económica que comienza en 2008.

Esta situación ha perjudicado de forma muy singular a las familias en materia de vivienda, esto es, en la efectividad del derecho constitucional a la vivienda digna. Muy relacionado con el derecho a la vivienda digna se encuentra un grave problema que en los últimos tiempos se ha convertido en acuciante: la pobreza energética.

Como señalamos todas las defensorías, este año, como los inmediatamente anteriores, se produjo un aumento en las solicitudes de ayudas sociales ante situaciones de necesidad, como rentas de integración social o ayudas de emergencia social y de los recursos dedicados a la atención social primaria o más básica en las economías domésticas para cubrir los pagos de la alimentación o los suministros básicos, como la luz, el gas, el agua o las mensualidades por viviendas arrendadas o hipotecas y que han crecido considerablemente. Pero la magnitud de la situación hace ver que estas ayudas no son suficientes, lo que provoca protestas por denegaciones supuestamente injustificadas y sobre todo por amplios retrasos en la resolución de expedientes que por su naturaleza no pueden demorarse.

Para afrontar el aumento de las demandas de ayudas sociales, sobre todo de rentas de integración social y ayudas de emergencia, las comunidades autónomas y las administraciones locales se han visto obligadas a aumentar las partidas presupuestarias dedicadas a estos conceptos.

1.2.2. Alojamiento, techo y vivienda dignos

Las familias han sufrido de manera especialmente intensa la crisis económica, de modo que su capacidad de ahorro para acceder a una vivienda se ha visto manifiestamente reducida. Estas dificultades, por lo demás, se ven acrecentadas en el caso de determinados colectivos sociales particularmente desprotegidos e incluso en riesgo de exclusión social, como son los jóvenes, las familias con recursos económicos escasos, familias con hijos e hijas a cargo, mujeres solas con cargas familiares, los discapacitados, las personas mayores o los inmigrantes.

Por otro lado, la crisis que ha afectado al sector inmobiliario ha determinado que la oferta de vivienda se haya visto reducida, sin haber llevado aparejado, empero y como lógica consecuencia, una reducción de los precios de venta al público de las viviendas, que permanecen en niveles todavía inasequibles para la economía de muchas familias.

Uno de los sectores más afectados es el constituido por las personas sin hogar. Se reciben quejas denunciando la falta de plazas en albergues y centros de acogida, ya sea por la disminución de estancias concedidas, por falta de alternativas a la terminación de los periodos de estancia o por la eliminación de los itinerarios de inserción que se habían puesto en marcha en los años previos a la crisis y que estaban reduciendo los efectos de la exclusión. Las demandas a este respecto se canalizan a través de los servicios de urgencia o emergencia.

A lo largo de 2013 hemos continuado constatando igualmente que, junto a los problemas de acceso a la vivienda digna que venimos comentando, la crisis económica ha provocado como efecto colateral un acuciante y preocupante fenómeno de regresión en el disfrute de este derecho, de modo que asistimos a un proceso de involución, en términos sociales, del grado de efectividad del derecho a la vivienda: no se trata ya solo de que el acceso a la vivienda sea cada día más difícil, sino de que muchas personas y familias que habían logrado

adquirir una ven cómo la situación de endeudamiento que padecen –normalmente derivada del esfuerzo que hicieron para adquirir precisamente la vivienda que disfrutan– les conduce a la pérdida de la misma.

También el riesgo de pérdida de la vivienda habitual en ocasiones ha venido derivado de los embargos de vivienda procedentes de deudas pendientes con la Seguridad Social. Las personas afectadas relatan las dificultades padecidas en el desarrollo de sus respectivos negocios como consecuencia de la grave crisis económica, explicando cómo disminuían constantemente los ingresos mientras no dejaban de incrementarse los gastos a los que debían hacer frente, produciéndose así un continuo deterioro de su solvencia, hasta llegar a una situación límite que les habría llevado a tomar la decisión de dejar de atender sus obligaciones con la Seguridad Social y priorizar otros gastos ineludibles relacionados con la subsistencia y el bienestar de la unidad familiar.

No resulta aceptable ni razonable que por las autoridades públicas se hayan aprobado normas destinadas a impedir a las entidades financieras que lleven a efecto el lanzamiento de las viviendas de las personas que no pueden cumplir sus obligaciones hipotecarias y, por otro lado, que esas mismas autoridades públicas permitan que la Administración embargue y subaste las viviendas de quienes no pueden afrontar el pago de sus deudas a la Seguridad Social.

Por otra parte, el mayor empobrecimiento de las familias ha vuelto a suponer un cambio en el perfil de las personas demandantes de viviendas protegidas, para incluir a familias que en su día fueron normalizadas y ahora se encuentran en situación o en riesgo de exclusión social, que o bien han perdido las viviendas que venían disfrutando o que desean acceder por primera vez a una vivienda y no pueden satisfacer este derecho en el mercado libre.

A pesar de la puesta en funcionamiento de medidas de carácter extraordinario tanto por el Estado como por las comunidades autónomas, lo cierto es que podemos afirmar que no han sido suficientes para paliar la situación de necesidad de acceso a una vivienda de las numerosas personas, familias y colectivos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

1.2.2.1. Propuestas

1. Teniendo en cuenta que las administraciones tienen recursos limitados, sus obligaciones principales para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, en el actual contexto, consideramos que son, por un lado, proteger a las familias antes de que pierdan el derecho a la vivienda de la que vengan disfrutando y, por otro, prevenir y solucionar la carencia de viviendas destinadas a los sectores más necesitados y desprotegidos de la sociedad, mediante la adopción de medidas de carácter legislativo, presupuestarias, administrativas, judiciales, de fomento y de cualquier otro orden que sean necesarias para la realización plena de este derecho.

2. Es necesario reforzar los mecanismos de protección del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, en especial en relación con aquellas familias excluidas de una forma casi absoluta de la posibilidad de acceder a una solución residencial adecuada, tendiendo a la reducción del número de viviendas vacías, al fomento del alquiler y a la protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales.

3. Dado el origen y los factores que han dado lugar a la extraordinaria dimensión del problema de necesidad de vivienda de las familias más desfavorecidas, otra política pública que se demanda casi de forma unánime es la de una mejora legal en este ámbito, sobre todo en materia hipotecaria, puesto que la reforma acometida parece a todas luces insuficiente. Desde esta proyección de futuro, destinada a sentar las nuevas bases y pilares de un sistema más sano y equilibrado, las defensorías respaldamos la aprobación de una ley de segunda oportunidad, comprensiva de límites que reduzcan la posibilidad de un desahucio, evitando la exclusión social perpetua en los casos de sobreendeudamiento e insolvencia familiar.

4. La previsible disminución de las partidas presupuestarias destinadas a los distintos programas de vivienda que se contemplan en los planes de vivienda, con respecto a planes anteriores y dada la insuficiencia de la oferta de viviendas protegidas públicas para satisfacer la demanda, explican la necesidad de que las ayudas para el acceso a viviendas en alquiler vayan destinadas necesariamente, entre otros colectivos también objeto de protección, a las familias con dificultad para acceder al mercado inmobiliario libre, debiéndose valorar la situación en la que se encuentran las familias con especial dificultad para acceder a un techo digno y, desde ese conocimiento de la realidad social, establecer normas de selección de personas adjudicatarias y asignación de recursos públicos, aplicando, en definitiva, criterios de eficiencia en la lucha contra la exclusión y la desigualdad en la satisfacción de este derecho constitucional.

5. A la vista de los escasos resultados que a nuestro juicio están dando las medidas implantadas en materia de protección de los deudores hipotecarios, en función del número de ejecuciones hipotecarias por impago y de lanzamientos, así como el número de desahucios de viviendas en arrendamiento, consideramos que es necesario que por los poderes públicos se ponga en marcha una bolsa de ayudas económicas a propietarios y arrendatarios que, temporalmente y por causas sobrevenidas (fallecimiento, grave enfermedad, desplazamiento por razones laborales, pérdida de empleo, etc.), no puedan afrontar el pago de las cuotas del préstamo hipotecario de la vivienda principal o del alquiler, sin perjuicio de prever financiaciones flexibles para el reembolso de estas ayudas.

6. Es necesario que las normas que rigen la gestión recaudatoria de los recursos de la Seguridad Social y, en particular, las que regulan el embargo de bienes se interpreten de forma que sea posible salvaguardar la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe. A este respecto, valoramos la posibilidad de que la Tesorería General de la Seguridad Social pueda dictar alguna norma o instrucción interna que permita paralizar los procedi-

mientos de apremio sobre bienes inmuebles que constituyan la vivienda familiar, única y habitual de deudores de buena fe que se encuentren en circunstancias parecidas a las recogidas en las normas aprobadas en materia de protección de deudores hipotecarios.

1.2.3. Suministros básicos esenciales

El creciente impacto de la crisis económica que afecta a nuestro país, junto con las elevadas tasas de desempleo existentes y los precios y tarifas de los suministros considerados básicos, han supuesto que un número cada vez más elevado de familias no pueden hacer frente a las facturas de determinados suministros básicos que resultan imprescindibles para la subsistencia, como la luz, el agua o el gas, y cuya carencia afecta al concepto de vivienda digna.

Este fenómeno es conocido como pobreza energética. Las dificultades económicas familiares así como unas tarifas elevadas suponen, en muchas ocasiones, la imposibilidad de que las familias, que atendían puntualmente el pago de los correspondientes recibos, ahora no puedan hacerlo, lo que consecuentemente comporta el corte de la luz, el agua o el gas por parte de las compañías suministradoras, amparadas en la normativa actualmente vigente.

Se da la circunstancia añadida de que la acumulación de deudas y el impago puede suponer para las personas afectadas un sobreesfuerzo económico a la hora de intentar recuperar el servicio.

Muchas entidades sociales están destinando parte de sus recursos a cubrir los recibos de los suministros básicos que los/as usuarios/as no pueden pagar, evitando así la suspensión del servicio y los costes, que en ocasiones vienen asociados a esa reconexión.

Son los ayuntamientos, a través de sus servicios sociales, los encargados de dedicar recursos a cubrir estas carencias de la ciudadanía a través de las ayudas públicas municipales, si bien, desbordados ahora, se ven incapacitados para hacer frente a todas las demandas de ayuda que se les plantean en estos casos o bien la respuesta llega tarde. No obstante, las medidas dirigidas a este fin se están aprobando en algunos municipios.

1.2.3.1. Propuestas

1. Es necesario la adopción de medidas, mediante una regulación común, que eviten la aparición de desigualdades y discriminaciones entre las familias vulnerables en función de su lugar de residencia, que permitan a las familias con menos recursos acceder a los servicios y suministros de primera necesidad a unos precios razonables y adaptados a su realidad económica, en definitiva, a sus niveles de renta, tanto mediante la aprobación de medidas de incentivo por ahorro y de fomento de la eficiencia en el consumo, como a través de mecanismos que provean ayudas para las familias en situación económica más precaria.

2. En el mismo contexto, adoptar medidas concretas de protección para evitar que más familias sufran el fenómeno de la pobreza energética que ofrezcan soluciones efectivas que impidan el corte de suministros básicos por imposibilidad de pago de los mismos (como, por ejemplo, un bono social o articular algún tipo de préstamo con intereses muy bajos).

3. Sea cual sea el modelo que se elija, consideramos que el mismo debe partir de una definición del concepto de familia vulnerable que sirva para marcar el ámbito de aplicación de la norma y las posibles beneficiarias de la misma. Asimismo, consideramos que en el sistema que se establezca deben desempeñar un papel primordial los servicios sociales, especialmente para la determinación de cuales sean las familias vulnerables.

4. De igual modo estimamos necesaria la participación de la empresas suministradoras, a cuya responsabilidad social corporativa habría que apelar para conseguir que se involucren en la ejecución de las medidas, aceptando normas y procedimientos más garantistas para los casos de corte de suministro, que, entre otras cosas, aseguren a las familias un plazo suficiente para activar las medidas de ayuda antes de que se produzca el corte.

5. El tipo de medidas que finalmente se acuerde adoptar para solventar estas situaciones debe tomar en consideración las diferencias existentes entre unos suministros y otros. Así, entendemos que la denominada moratoria invernal en el corte de suministros, que se aplica en algunos países como Reino Unido, puede ser una medida apropiada en relación con los suministros de electricidad o gas para calefacción, pero no tiene igual traslación para el suministro de agua, donde no existe un periodo anual de mayor necesidad del suministro, sino que el mismo resulta imprescindible para una vida normalizada en cualquier momento del año.

6. En este sentido, entendemos que sería muy oportuna la determinación de cuáles son los consumos mínimos e imprescindibles de cada uno de los diferentes suministros para garantizar unos estándares básicos de calidad de vida. Estos parámetros deberían servir no solo para garantizar un suministro vital a las familias vulnerables, sino también para la fijación de unas tarifas progresivas que incluyan bonificaciones y reducciones especiales en los tramos considerados vitales, lo que a su vez redundaría en un mayor fomento del ahorro y el consumo responsable.

7. Debemos señalar la conveniencia de que las medidas que se adopten sean flexibles y posibiliten su aplicación a situaciones particulares, como puedan ser las de aquellas personas que no son titulares del contrato de suministro por su condición de inquilinas.

8. Creemos que la adopción de estas medidas que permitan garantizar unos suministros básicos a las familias vulnerables es una medida necesaria y urgente, que debe adoptarse con la mayor celeridad.

1.2.4. Garantía de ingresos económicos mínimos de subsistencia

El incremento de los niveles de pobreza en nuestro país como consecuencia de la crisis económica no solo ha empeorado la situación de los colectivos que ya estaban situados en la exclusión social, sino que además ha colocado en situación de riesgo de exclusión a innumerables personas que antes integraban las ratios de la normalidad social y económica, por lo que es necesario garantizar unos niveles mínimos de subsistencia a todas aquellas familias en esta situación.

A ello obliga también la conciencia acerca del coste que supone revertir situaciones de exclusión y volver a integrar socialmente a personas y familias que han perdido los asideros de una vida normalizada.

Son muchas las comunidades autónomas que cuentan actualmente con algún tipo de renta mínima, esté o no la misma supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones e itinerarios de inserción y sea considerada o no como derecho subjetivo, siendo notables las diferencias entre unas y otras.

1.2.4.1. Propuestas

1. Que por la Administración del Estado, mediante regulación de carácter general, se garantice a las familias en situación o en riesgo de exclusión, como derecho subjetivo, la concesión de una renta mínima que les permita satisfacer sus necesidades más imperiosas y básicas y que garantice unos niveles de vida dignos.

2. La norma que regule la renta mínima ha de superar los aspectos meramente asistenciales para situarse en el marco de políticas integrales de inserción basadas en el empleo, debiendo considerarse a las personas beneficiarias de la misma como colectivo prioritario para la inserción laboral, la vivienda, la salud y la educación.

3. Se ha de combinar la condicionalidad de las prestaciones con la flexibilidad en el reconocimiento de aquellas situaciones en las que, por el riesgo, permanencia y/o cronificación en la situación de exclusión o no adecuación a los perfiles, no resulte posible exigir el cumplimiento de determinados requisitos.

4. Es necesario prever la compatibilidad de la prestación con el ejercicio de una actividad laboral, durante el tiempo que se estime oportuno, con la finalidad de que no se produzca la desincentivación de la ocupabilidad de las personas preceptoras.

5. Sería necesario articular algunas excepciones en las ayudas en los supuestos en que al miembro de la familia en situación de riesgo de exclusión o de exclusión social del que dependa el resto se le terminen las prestaciones, para que no pueda quedarse sin ningún ingreso económico cuando concurran determinadas circunstancias, sobre todo si hay menores.

6. Por parte de las administraciones gestoras de estas prestaciones se ha de llevar a cabo un máximo esfuerzo en su tramitación, ya que la naturaleza de las mismas hace imprescindible que se perciban en el plazo previsto para ello, sin dilaciones o demoras indebidas, debiéndose arbitrar con dicha finalidad cuantas medidas se consideren oportunas.

7. Se ha de garantizar que el cambio de residencia de una comunidad a otra no conlleve la pérdida de la prestación, debiendo preverse la movilidad interterritorial de las personas beneficiarias.

8. La necesidad de que por parte las administraciones públicas se consignen en sus presupuestos las partidas económicas necesarias destinadas a satisfacer la garantía de unos ingresos mínimos a las familias en situación o en riesgo de exclusión social, para que puedan atender a sus necesidades básicas.

1.2.5. Garantía de necesidades básicas de alimentación y vestido

Entre los variados motivos de queja ante las defensorías se encuentran las prestaciones económicas insuficientes para atender necesidades básicas, los retrasos en la atención por parte de los servicios sociales ante la enorme demanda existente, la falta de recursos humanos y económicos y las ayudas limitadas en el tiempo.

También se denuncia la falta de regulación en el acceso a las ayudas, que quedan muchas veces al arbitrio de quienes deciden las mismas, y se cuestiona que su percepción se condicione a requisitos difíciles de cumplir. En este contexto y siendo la puerta de entrada para el acceso a las ayudas y prestaciones para esta finalidad el sistema público de servicios sociales, se han de revisar las prestaciones que desde el mismo se otorgan a las familias que se encuentran en situación de necesidad extrema.

Se trata de prestaciones y ayudas que no son de derecho subjetivo, sino que dependen de las dotaciones anuales, por lo que cuando se agotan no se puede hacer frente a nuevas solicitudes. Nos referimos a las denominadas ayudas de inclusión social, de emergencia social, de carácter municipal.

En la actualidad, el número de personas usuarias de los servicios sociales se ha incrementado notablemente y hemos observado una atención de baja intensidad debido al incremento de familias demandantes y a la falta de recursos propios para atenderlos, especialmente cuando se trata de casos que requieren de una atención urgente, unido a la incidencia de la crisis en muchos ayuntamientos y a la disminución del presupuesto en materia de servicios sociales.

Resulta paradójico, por otra parte, ante la situación que venimos describiendo, la derivación de los casos de los servicios sociales comunitarios a la iniciativa social, mientras esta reclama mayores ayudas para atender el incremento de la demanda, o a las que puedan ofrecerle altruistamente particulares o empresas privadas.

En muchos casos, la única actuación posible para estos servicios sociales es informar a las personas demandantes sobre otros recursos públicos y ayudarles a tramitar sus solicitudes para ser preceptores de otras prestaciones.

El presupuesto destinado a los servicios sociales comunitarios, en lo que son ayudas directas a familias y a personas individuales a nivel del Estado, se ha reducido en el último año a prácticamente la mitad que la cuantía destinada en 2008. Esta reducción afecta a la partida de los Presupuestos Generales del Estado que estaba destinada a financiar los servicios sociales básicos de las corporaciones locales (centros de servicios sociales comunitarios, albergues y centros de acogida) a través del plan concertado firmado con las comunidades autónomas.

En los Presupuestos Generales del Estado para 2014, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales, destina para el plan concertado de prestaciones básicas para todas las comunidades autónomas la cantidad de 27,8 millones de euros (en el año 2011 el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad destinó al plan concertado 86 millones de euros). La citada minoración presupuestaria, en un momento en que el número de ciudadanos/as que acuden a los servicios sociales ha aumentado exponencialmente, está poniendo en riesgo derechos sociales ya consolidados.

Hemos de destacar también en este apartado la necesidad de valorar el impacto que tendrá en la prestación de servicios sociales de proximidad la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración, que prevé la asunción de competencias relativas a servicios sociales por parte de las comunidades autónomas con fecha 31 de diciembre de 2015, y que va a suponer que las competencias de las administraciones locales en materia de servicios sociales queden reducidas a la información y evaluación de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

1.2.5.1. Propuestas

1. Fortalecer las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia frente a la vulnerabilidad en el actual contexto económico y social, con la finalidad de garantizar los derechos de las familias afectadas y responder a la realidad de la pobreza y la exclusión social, abordando las reformas normativas oportunas en relación con la compatibilidad de tales apoyos con otros recursos, los requisitos de acceso, los plazos de resolución, el sentido del silencio, etc.

2. Reconocer la inembargabilidad de las ayudas económicas de subsistencia.

3. Prever y consignar la suficiente cobertura presupuestaria para el abono de las ayudas y atenderlas en un plazo máximo que garantice la satisfacción de la finalidad que se preten-

de, al tratarse de necesidades perentorias que no tienen espera. Asimismo, ha de tratarse de ayudas cuya solicitud debe poder hacerse en cualquier momento, sin estar sometidas a plazos ni a cualquier otra limitación derivada de convocatorias que tengan que ser realizadas al efecto.

4. Contemplar un régimen de compatibilidad de las prestaciones económicas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia, en particular con la renta mínima, motivo por el que la existencia de esta no debe llevar, en la práctica, a descartar automáticamente el reconocimiento de aquellas por la existencia de ingresos.

5. Mejorar el marco público de gestión de los excedentes alimentarios, mediante el establecimiento de la normativa adecuada que permita el aprovechamiento alimentario por las familias con menores recursos económicos.

6. Reconocer y apoyar la labor que vienen efectuando las entidades del tercer sector de acción social al atender las necesidades básicas de las familias, sin que ello suponga la dejación de las responsabilidades públicas.

7. Basar la efectividad de la universalidad del derecho de acceso a los servicios sociales en la financiación adecuada y en la definición del catálogo o cartera de servicios y prestaciones, mediante el establecimiento de objetivos, prestaciones, personas destinatarias, requisitos de acceso, etc.

1.2.6. Sanidad

- El problema más destacado que afecta a las familias y a las personas sin ingresos o con rentas muy bajas es el derivado de la necesidad de aportación farmacéutica (copago), establecida por el **Real Decreto 16/2012, de 20 de abril**, puesto que se han establecido tramos de aportación en función de la renta declarada a Hacienda por cada persona física, un modelo que impacta en las familias con una situación económica más vulnerable en un doble sentido.
  Por un lado, se han introducido supuestos concretos que dan derecho a la exención en el copago farmacéutico, algo que no existía previamente, pero, como contrapartida, el modelo ha introducido un porcentaje de copago, bien que limitado al 10% para los pensionistas cuyos ingresos, en la coyuntura actual, están sirviendo en muchos casos como recurso de emergencia para las familias inmersas en el desempleo.
  Además, la determinación de los supuestos en que puede tenerse derecho a la exención ha resultado incompleta y para varios de ellos resulta necesario que la administración competente lleve a cabo una aplicación más flexible, al contrario de lo que ahora sucede. Las personas con discapacidad o las que carecen de ingresos o ayudas sociales tras un periodo largo sin trabajo no tienen reconocida dicha exención, salvo en determinadas circunstancias muy tasadas.

A estas circunstancias se añaden los problemas de gestión administrativa ante la falta de claridad legal sobre la administración competente para asumir las decisiones de asignación, del tipo del copago farmacéutico, que la actual redacción del artículo 94 bis de la Ley 29/2006, de 26 de julio, no permite resolver.

- La ausencia de una política específica para la atención de los enfermos crónicos y la deficiente articulación del espacio sociosanitario son otras realidades que implican un fuerte carga sobre las familias. Las estrategias desarrolladas en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, tanto en la atención como en la gestión de este colectivo, no acaban de superar el enfoque por procesos.

- Las dificultades de diagnóstico y tratamiento de las enfermedades raras y ultra raras, que en su conjunto afectan en nuestro país a casi tres millones de personas, hacen que las familias de los pacientes que las padecen deban afrontar, muchas veces en soledad, crecientes esfuerzos de atención de alto impacto económico, laboral e incluso psíquico.

- En las situaciones de emergencia social, las dificultades económicas para el acceso a los medicamentos, anteriormente cubiertas por el Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, pueden dar lugar a problemas de envergadura relacionados con la salud de personas y familias, por la falta de adherencia a los tratamientos farmacológicos.

- También hay que hacer mención a la diversa problemática que presentan algunos colectivos vulnerables en materia sanitaria, partiendo de la consideración de que las condiciones socioeconómicas desfavorables se asocian a efectos negativos sobre la salud de las personas, pudiéndose producir un aumento de los conflictos familiares. Nos referimos a las personas con enfermedad mental, incluida la infancia y la adolescencia, y a las personas con adicción a sustancias. La insuficiente dotación de estructuras de rehabilitación con programas definidos de actuación en el marco comunitario, la tendencia a la utilización preponderante de instrumentos farmacológicos, el número creciente de problemas de salud mental, la falta de integración generalizada de la red de atención a las drogodependencias y la variabilidad de la práctica clínica, mayor en salud mental que en otros ámbitos, conllevan que gran parte de la atención que precisan las personas con enfermedad mental recaiga en las familias.

1.2.6.1. Propuestas

1. Las medidas de copago farmacéutico y la exclusión de determinados medicamentos de la cobertura del Sistema Nacional de Salud están teniendo un fuerte impacto económico sobre las familias. Se debería establecer una política más solidaria en cuanto a la exención de copago a las rentas más bajas, a las personas con discapacidad y a la personas en riesgo de exclusión social.

2. Es necesario avanzar hacia un enfoque de atención integral de las personas con enfermedades crónicas que disminuya fenómenos tales como sobrefrecuentación de las urgencias o de los hospitales generales ante la insuficiencia de medios más idóneos.

3. Aun cuando la clave para el tratamiento del gran número de enfermedades raras y ultra raras está en la investigación, no debe olvidarse la necesidad que estas familias tienen de contar con apoyo sociosanitario.

4. Resulta necesario adecuar la oferta de instrumentos de rehabilitación en el ámbito comunitario dotándola de estructuras diversificadas que permitan un mejor seguimiento de los procesos, mayor adherencia a los tratamientos y, en definitiva, evitar que la atención a la salud mental se base en la práctica en la atención a los procesos agudos.

1.2.7. Educación

Las defensorías coinciden en destacar que la importante crisis económica que padecemos ha provocado que la inmensa mayoría de quejas en materia de educación vengan referidas, fundamentalmente, a la exigencia de las familias para que la Administración cumpla sus obligaciones respecto a la adecuación/reestructuración de edificios escolares, y a que los mismos cuenten con los equipamientos necesarios de acuerdo con sus características para que la actividad docente pueda desarrollarse adecuadamente, atención al alumnado con necesidades educativas especiales y, sobre todo, atender rápida y prontamente a aquellos alumnos y alumnas que resultaron beneficiarios de las ayudas y becas al estudio, adquisición de libros de texto, ayudas de transporte y comedor escolar, etc., cuyo retraso excesivo hace que a la larga resulten ineficaces.

Estas circunstancias se hacen más sangrantes cuando se trata de alumnado con necesidades educativas especiales, que precisan, por ejemplo, de ayudas individuales de comedor y transporte escolar y servicios complementarios, cuya ausencia, en definitiva, pone en peligro el acceso, en condiciones de igualdad, a la enseñanza.

Por otra parte, la atención al alumnado con necesidades educativas especiales debe ser prestada con arreglo a los principios de no discriminación y normalización educativa, y debe pasar por la dotación a los centros docentes sostenidos total o parcialmente con fondos públicos de personal especializado, así como de los recursos necesarios para garantizar la escolarización de las personas con necesidades educativas especiales y por la promoción de programas destinados a eliminar cualquier obstáculo o barrera que impida la normalización educativa y para que, en función de sus características, sean integrados en grupos ordinarios, bien en centros de educación especial, bien siguiendo criterios de escolarización combinados y, en todo caso, que dichas políticas contemplen la orientación a padres y/o tutores de la necesaria cooperación entre escuela y familia.

Es preciso recordar que el artículo 27 de la Constitución Española reconoce a todos los ciudadanos el derecho a la educación, siendo los beneficiarios todos los españoles, sin discriminación alguna por razones ideológicas, sociales, de raza, sexo o de cualquier otra índole, así como también los extranjeros menores de edad, consagrando, en definitiva, el derecho universal a acceder a una enseñanza básica gratuita y obligatoria, y a obtener la titulación correspondiente y el acceso básico a becas, ayudas y subvenciones.

También, en los últimos años se han ido constatando las dificultades crecientes de determinadas familias con niñas y niños escolarizados en centros concertados para satisfacer el pago de las cuotas de las actividades complementarias, si bien el tratamiento de estas dificultades difiere mucho en función del centro. Esta práctica genera una situación discriminatoria respecto al alumno o alumna en cuestión cuando permanece en el centro sin las mismas oportunidades y además puede acabar expulsando de la escuela concertada al alumnado socialmente menos favorecido, con la correspondiente reproducción de procesos de segregación escolar y las graves consecuencias educativas y sociales que todo ello provoca a corto y medio plazo.

Finalmente, las crecientes dificultades en el acceso y continuidad en los estudios universitarios, como consecuencia del incremento de los precios públicos y el endurecimiento de los requisitos para el otorgamiento de becas y ayudas, han provocado que aumente el número de personas que se ven obligadas a renunciar a los estudios universitarios y las situaciones de impagos por parte de personas ya matriculadas que se ven incapaces de hacer frente al coste de la matrícula. Esta situación pone en riesgo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a estudios superiores y puede suponer una vulneración del principio de equidad.

1.2.7.1. Propuestas

1. Que se garantice la reestructuración y adecuación de los edificios escolares y los equipamientos educativos para que la actividad docente pueda realizarse correctamente.

2. Que se provean de manera inmediata ayudas y servicios complementarios que requieran los alumnos con necesidades educativas especiales, para garantizar que el acceso a la educación por parte de estos alumnos se realiza en condiciones de igualdad.

3. Que se promuevan los programas destinados a eliminar cualquier obstáculo o barrera que impida la normalización educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales, y que en todo caso dichas políticas contemplen la orientación a padres y tutores para facilitar la necesaria cooperación entre escuela y familia.

4. Que se atiendan las demandas de ayudas y becas al estudio, adquisición de libros de texto, transporte y comedor con celeridad, para que cumplan con la función de garantizar el principio de equidad consagrado en el artículo 27 de la Constitución Española.

5. Que se articulen medidas para evitar la segregación del alumnado en los centros por razones ideológicas, sociales, de raza, sexo o cualquier otra índole.

6. Que se establezca un compromiso mayor para evitar que las actividades complementarias sean un factor que genere desigualdad educativa, favoreciendo la regulación de estas actividades y la previsión de ayudas para el fomento del acceso a ellas.

7. Que se garantice a su vez la diferenciación clara entre actividades complementarias y actividades lectivas en lo que concierne a su contenido curricular, evitando que algunos centros concertados destinen la hora complementaria a reforzar currículum escolar, especialmente si supone la exclusión de parte de su alumnado.

8. Que se considere el aumento de becas y ayudas para el acceso y continuidad de los estudios universitarios, ya que el incremento de los precios públicos y el endurecimiento de los requisitos de las becas ha puesto en riesgo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho de acceso a estudios superiores.

2. FAMILIAS CON MENORES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O RIESGO

Entre las denominadas familias vulnerables, han de ser objeto de especial consideración las que tienen niños y adolescentes entre sus miembros, siendo merecedoras de una atención prioritaria y específica por parte de la sociedad en general y de las administraciones públicas en particular.

2.1. Familias en situación de pobreza con menores a cargo

Uno de los principales efectos de la crisis económica en el ámbito de los menores lo constituye la disminución o ausencia de ingresos económicos de las familias. Muchos estudios e informes concluyen que el mayor impacto negativo de la actual situación económica se ha producido en los hogares con niños, impacto no solo referido a cuestiones de renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (condiciones de vida), sino también a términos de exclusión social.

La crisis además está desdibujando las fronteras de la pobreza, extendiéndola hacia las clases medias. Se trata de familias que se encontraban en una situación normalizada, pero que la prolongación de la crisis las ha convertido en un colectivo de especial vulnerabilidad como consecuencia, principalmente, de la pérdida del empleo de los miembros de la unidad familiar.

El panorama que describimos tiene su fiel reflejo en las quejas que la ciudadanía plantea a las defensorías, en las que se pone de relieve con toda su crudeza la desesperación de muchas personas ante la impotencia de no poder hacer nada por cambiar una situación que les impide satisfacer las necesidades básicas de sus hijos, incluida la alimentación.

Esta pobreza, en efecto, puede desembocar en situaciones de malnutrición infantil. Sobre la alimentación de los menores, existe un criterio compartido por las defensorías respecto al significativo papel que juega el servicio de comedor escolar para garantizar una alimentación adecuada a los menores en situación de pobreza. De este modo dicho servicio trasciende del ámbito educativo, pasando a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad educativa en aquellas zonas que se caracterizan por su alto grado de desestructuración y vulnerabilidad social.

La actual coyuntura está impidiendo también a muchos ciudadanos hacer frente al pago de las hipotecas o de los alquileres, y el resultado final se traduce en la pérdida de la vivienda familiar por embargo –principalmente por el impago de las hipotecas a las entidades bancarias– o, en su caso, por desahucio, al no abonar las rentas a los propietarios.

Ante esta realidad, las defensorías del pueblo de España se reunieron en diciembre de 2012 para hacer una llamada a los poderes públicos con el propósito de que, desde el consenso y la responsabilidad que la sociedad española está exigiendo, adopten cuantas medidas, legislativas, sociales y económicas, sean necesarias para garantizar, de manera real y efectiva, el derecho constitucional a la vivienda, evitando la alarma social creada ante el extraordinario número de desahucios que se están produciendo en nuestro país, sin que en la mayoría de los casos se ofrezca otra alternativa real que la pérdida de la vivienda o del local que constituía la actividad principal del deudor hipotecario, el endeudamiento de por vida del prestatario y la ruina de las personas que se ofrecieron como garantes del préstamo hipotecario.

Esta situación de vulnerabilidad familiar por los problemas de vivienda se agrava ante la existencia de personas menores de edad. Cuando se produce el desahucio del inmueble de familias con hijos a cargo, el interés superior de estos menores debe ser el factor fundamental a tener en cuenta a la hora de decidir si se practica el mismo, el modo y las condiciones en que este se realiza, así como las ayudas posteriores a las familias que se han quedado sin el inmueble.

Nuestra experiencia como instituciones garantistas de derechos nos lleva a concluir que la Administración no está preparada para dar respuestas eficaces y efectivas ante la factura psicológica y social que produce a las familias quedarse sin casa. En efecto, al verse de manera inminente en la calle, los afectados entran en el circuito de los servicios sociales comunitarios, unos servicios sobrepasados por el contexto económico. Es cada vez mayor el número de personas a atender y menor los recursos disponibles como consecuencia de los recortes y restricciones presupuestarias. Además, el acceso a una vivienda de emergencia de titularidad pública es prácticamente una utopía, por lo que dichos servicios sociales disponen de un escaso o nulo margen de intervención para realojar a los nuevos desahuciados, evitando con el realojo la situación de riesgo en la que se encuentran los menores afectados.

Así, los servicios de urgencia social se han diversificado para hacer frente a las necesidades de una intervención social más prolongada y no solo para hacer frente al perfil de “transeúnte”. Estos servicios no son adecuados para familias con hijos, pero se han encontrado con esa

demanda y, dada la necesidad emergente, los servicios que ofrecen los albergues municipales se han diversificado, pasando de ser un lugar solo para "transeúntes" a ser un lugar en donde caben otros programas de intervención social que incorporan servicio de comedor, un acompañamiento educativo y una duración mayor. Se han ido realizando adaptaciones urbanísticas y reorganizando espacios y han permitido que se alojen familias (otros perfiles) en situación de vulnerabilidad con carácter urgente.

La pérdida sobrevenida de la vivienda familiar puede derivar incluso en riesgo social. En caso de que no sea posible encontrar una solución para el realojo de las familias con menores a cargo, la situación se puede cronificar y, a la postre, obligar a la Administración a adoptar medidas de protección que conlleven la separación de los niños y niñas de su ámbito familiar.

A pesar de los efectos que los desahucios están ocasionando en las familias y sus hijos, no todas las comunidades autónomas han adoptado medidas para hacer frente a esta nueva realidad.

En épocas anteriores a la crisis se produjo una mejora en los recursos públicos destinados a la protección de menores, si bien estos esfuerzos realizados todavía estaban lejos de alcanzar un estado óptimo en la protección a la infancia. Los avances de entonces no pueden ni deben verse afectados por los recortes en políticas dirigidas a este sector de la población En todo caso, los poderes públicos están obligados, aun en tiempo de crisis, a prestar una protección especial a la infancia. De ahí que, a pesar de las limitaciones, recortes y contención del gasto público, debamos demandar de dichos poderes que promuevan e incrementen cuantas medidas y actuaciones sean necesarias para combatir el impacto de la crisis y sus efectos en la infancia y adolescencia.

2.1.1. Conclusiones

1. Las quejas de los ciudadanos ante las defensorías ponen de relieve la situación de muchas personas ante su impotencia por no poder cambiar una situación que les impide satisfacer las necesidades básicas de sus hijos.

2. El mayor impacto negativo de la actual situación económica se ha producido en los hogares con menores de edad, impacto no solo referido a cuestiones de renta (pobreza relativa) o a indicadores de privación (condiciones de vida), sino también a términos de exclusión social.

3. Es necesario continuar potenciando las medidas de prevención con la infancia, unas acciones que deben ir encaminadas a detectar situaciones de riesgo e intervenir en el propio medio familiar y social en que se desenvuelven, con el fin de evitar situaciones de maltrato y de desprotección de menores. Los costes familiares y sociales de una deficiente intervención en el ámbito preventivo con menores en riesgo son realmente elevados, pudien-

do llegar a provocar que niños de familias en precariedad económica sean derivados a los servicios de protección por presunto desamparo, resultando que esta precariedad podría ser atendida por los servicios sociales de atención primaria en un contexto de gasto público superior.

4. La pobreza puede traer consigo malnutrición infantil debido a la imposibilidad de facilitar a los niños y niñas una alimentación equilibrada. El servicio complementario de comedor escolar juega un importante papel para garantizar, al menos una vez al día, una alimentación equilibrada a los menores en situación de pobreza.

5. La actual coyuntura económica está impidiendo a muchos ciudadanos hacer frente al pago de las hipotecas o de los alquileres, y el resultado final se traduce en la pérdida de la vivienda familiar. El desahucio, en definitiva, atenta contra un pilar básico del ser humano. Pero a pesar de los estragos de la lacra desahuciadora, los poderes públicos no están dando respuestas eficaces y efectivas ante la factura psicológica y social que produce a las familias con hijos menores de edad quedarse sin vivienda.

2.1.2. Propuestas

1. En épocas anteriores a la crisis se produjo una mejora en los recursos públicos destinados a menores, si bien estos esfuerzos realizados todavía estaban lejos de alcanzar un estado óptimo. Los avances de entonces no pueden ni deben verse afectados por los recortes en políticas dirigidas a este sector de la población. Los poderes públicos están obligados, aun en tiempo de crisis, a prestar una atención y protección especial a la infancia.

2. Las administraciones con competencia en materia de infancia deben ejercer un mayor apoyo a las familias en el cumplimiento de sus responsabilidades para evitar situaciones de riesgo, garantizando la defensa integral de los niños con la inmediata puesta en marcha de las actuaciones necesarias dirigidas a la reparación de cualquier escenario de vulnerabilidad. En la detección de menores en situación de precariedad es imprescindible la colaboración y coordinación entre la Administración educativa, sanitaria y social.

3. Las administraciones públicas, cada una dentro de su ámbito competencial, deberían elaborar planes para combatir la pobreza infantil, con la correspondiente asignación presupuestaria, en los cuales se identifiquen las acciones prioritarias para luchar contra la exclusión que sufren las personas menores de edad en situación de pobreza. En dichos planes habrán de definirse objetivos, indicadores con que evaluar su cumplimiento, así como mecanismos de seguimiento.

4. Las políticas públicas deben ir orientadas a asegurar que ningún grupo de niños viva por debajo del umbral de la pobreza. A tal fin, proponemos reforzar el sistema de prestaciones familiares.

5. El servicio de comedor escolar, en la actual coyuntura económica, trasciende del ámbito educativo, pasando a ser un instrumento capital para la aplicación de las políticas de equidad educativa en aquellas zonas que se caracterizan por su alto grado de desestructuración y vulnerabilidad social.

6. Los poderes públicos deben adoptar cuantas medidas, legislativas, sociales y económicas, sean necesarias para garantizar, de manera real y efectiva, el derecho constitucional a la vivienda de las familias con hijos. El interés superior del menor ha de ser tenido en consideración cuando se produce el desahucio de la vivienda habitual de una familia con menores a cargo. Ello se ha de traducir en que las niñas y niños afectados tienen derecho a que las administraciones públicas y el resto de poderes públicos adopten cuantas medidas sean necesarias para eliminar o atenuar las nefastas consecuencias que en sus vidas provoca la pérdida de vivienda.

2.2. Familias en conflicto con menores a cargo

La familia, como toda institución social, está sometida a procesos de crecimiento, momentos de crisis y estancamiento. La familia suele ser un factor de protección y cuidado de las personas, especialmente de las menores de edad, pero también de conflictos.

La vía judicial, por la coexistencia de aspectos legales y económicos junto con otros emocionales y afectivos, no siempre resulta el medio idóneo para la resolución de los conflictos familiares. Para ello existen otras fórmulas alternativas más adecuadas, en las que las partes adquieren un mayor protagonismo y, con la ayuda de un tercero imparcial, pueden gestionar sus controversias llegando a acuerdos satisfactorios que reduzcan los costes emocionales y económicos, y que, en la misma línea, ayuden a descargar y aliviar la consabida carga de trabajo que afecta a nuestra Administración de Justicia.

Entre las alternativas para la resolución de los conflictos familiares, la mediación resulta, a juicio de las defensorías, el cauce más idóneo de gestión de las controversias en el seno familiar, ya que supone una cultura de la comunicación, siendo su finalidad restablecer la relación, reconducir la hostilidad y proponer soluciones.

Desde la óptica de instituciones garantes de derecho, hemos de poner en primer plano la palabra y el diálogo entre las personas como vía principal de resolución de conflictos, y sobre todo por el especial papel que en estos trances adquieren los menores de edad, los cuales, a la postre, resultan ser los más perjudicados y a los que más daño se causa en estas controversias.

Hemos de referirnos también a los puntos de encuentro familiar. Se trata de un recurso neutral de intervención familiar destinado, con carácter temporal, al cumplimiento de resoluciones judiciales o administrativas en las que se deba cumplir el régimen de visitas con el objetivo principal de normalizar las relaciones familiares.

Una de las principales quejas sobre los puntos de encuentro familiar es la desnaturalización del recurso conforme a los fines previstos. Se trata de un recurso temporal hasta tanto se consiga normalizar, si ello resulta posible, las relaciones familiares, por lo que, transcurrido el tiempo, se ha de poner término a la intervención bien por haberse conseguido los objetivos o bien por la imposibilidad de ello. Sin embargo, se denuncian demoras de los juzgados en dar respuesta a los informes de los profesionales sobre la incidencia de las visitas y los encuentros de los menores con sus progenitores. La consecuencia más destacable es que en muchos casos esa ausencia en tiempo de respuesta a la valoración de los profesionales pudiera estar perjudicando al propio menor, sobre todo cuando lo que se propone es una modificación del régimen inicialmente establecido.

Por este motivo, a nuestro juicio se hace necesaria, en aquellas comunidades autónomas que aún no disponga de ella, la existencia de una norma que otorgue suficientes garantías jurídicas a los puntos de encuentro familiar, y en la que quede determinado el régimen del servicio, los derechos y deberes de las personas usuarias, el contenido de la prestación, los mínimos requisitos de medios materiales y personales, además del régimen de convivencia y los posibles recursos contra aquellas decisiones susceptibles de ello.

2.2.1. Conclusiones

1. La relación en las familias puede desencadenar conflictos, de forma especial en la pareja, que inciden de forma negativa en los hijos. Incluso en ocasiones se inflinge un daño particular a los niños por intento de instrumentalización de los padres en conflicto.

2. La vía judicial, por la coexistencia de aspectos legales y económicos junto con otros emocionales y afectivos, no siempre resulta el medio idóneo para la resolución de los conflictos familiares. Para ello existen otras fórmulas alternativas más adecuadas, como la mediación familiar, en las que las partes adquieren un mayor protagonismo y, con la ayuda de un tercero imparcial, pueden gestionar sus controversias llegando a acuerdos satisfactorios.

3. Las defensorías han de poner en primer plano la palabra y el diálogo entre las personas como vía principal de resolución de conflictos, y sobre todo por el especial papel que en estos conflictos familiares adquieren los menores de edad.

2.2.2. Propuestas

1. Los poderes públicos deben potenciar la figura de la mediación familiar, facilitando a las personas en conflicto una nueva organización familiar, decidida a través de la voluntad y la responsabilidad, y cuyo resultado sea un compromiso mutuamente aceptado, establecido voluntariamente entre las partes y que atienda especialmente los intereses relacionados con los menores de edad.

2. El interés superior del menor debe ser el principio informador de todas las actuaciones que se desarrollen en caso de conflictos familiares, siendo necesario escuchar al niño o niña, haciendo posible que participe en los procesos de toma de decisiones que le pudieran afectar.

3. Las comunidades autónomas deben contar con una reglamentación de los servicios de puntos de encuentro familiar que regule, entre otros, los aspectos relacionados con los derechos y deberes de los usuarios, las características de las instalaciones, así como los requisitos que ha de cumplir el personal que presta servicios en los mismos.

2.3. Menores expuestos a violencia de género

En los últimos años han sido muchos los estudios sobre el fenómeno de la violencia de género ejercida contra las mujeres, en los que se ponen de manifiesto las repercusiones negativas que estos reprobables actos tienen sobre las víctimas. Paralelamente, esta especial sensibilidad ha ido acompañada de un incremento de la atención social e institucional que se ha traducido en la aprobación de una serie de medidas legislativas o en la puesta a disposición de una serie de recursos para atender a las mujeres maltratadas.

Pero los efectos la violencia de género no afectan exclusivamente a la mujer, sino que se extienden ineludiblemente a los niños y niñas que conviven con el maltratador y su víctima.

Todas las defensorías coinciden en afirmar que la exposición de los menores a la violencia de género supone una vulneración de sus derechos y tiene graves consecuencias en su desarrollo. Por ello, los niños y niñas deben ser considerados también como víctimas y acreedores de una atención específica independiente de las madres, aunque complementaria de esta. Y es que a pesar de la incidencia de este fenómeno sobre las personas menores, la asistencia que reciben estas se encuentra íntimamente ligada a la de sus madres, sin tener en cuenta que estos niños deben ser acreedores de una atención especializada, adaptada a sus características y necesidades.

Algunos de los principales aspectos a destacar en relación con los menores expuestos a violencia pueden ser los siguientes:

a) La violencia de género de los menores expuestos es una tipología de maltrato infantil, tanto si son víctimas directas como indirectas. En este último caso estaríamos en presencia del maltrato psicológico.

b) El interés superior del menor debe ser el principio inspirador de las actuaciones con menores expuestos a violencia de género, por lo que deberá ser tomado en consideración cuando se aborden determinadas cuestiones que afectan a la relación entre el niño y el agresor. Son muchas las voces que cuestionan el ejercicio del derecho de visitas del maltratador

con los hijos, argumentando que la continuidad de las relaciones paterno-filiales en estos casos no puede estar por encima del interés superior del menor. También se lamentan de que las medidas de protección sean compatibles con el establecimiento de un régimen de visitas a favor del padre, por lo que demandan la suspensión automática del derecho de visitas del maltratador a los hijos cuando la familia está siendo atendida en algunos de los recursos del sistema de protección integral de la víctima. Por el contrario, otras voces, entre ellas la Fiscalía General del Estado, expresada en su Circular 4/2005, aboga por mantener las relaciones entre los hijos y el maltratador, valorando cada caso concreto. No corresponde a las defensorías posicionarse a favor de una postura u otra, pero sí, como garantes de los derechos de las personas menores, exigir que cuando se establezca el régimen de visita se realice con las máximas garantías y seguridad para las víctimas, teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en cada caso y el interés superior del menor. Tenemos el pleno convencimiento de que una de estas obligadas acciones es escuchar al menor afectado para que pueda manifestar sus sentimientos, inquietudes o deseos, y estar atentos a las posibles manipulaciones que pudiera sufrir por parte del padre.

c) La presencia de los hijos e hijas de las víctimas en calidad de testigos en los procesos penales por violencia de género puede llegar a producir el fenómeno conocido como "victimización secundaria". Para evitar este nuevo daño al menor deben adoptarse una serie de medidas que mitiguen la experiencia traumática que debe vivir en el proceso penal. Entre ellas, las defensorías proponen que los jueces se asesoren por un equipo especializado; que el testimonio del niño o la niña se registre de modo audiovisual y pueda ser una prueba preconstituida; que la asistencia sala de vista solo sea en los casos excepcionales; o crear un ambiente confortable para el menor (ausencia de togas o utilización de un lenguaje cercano). El Anteproyecto de Ley de Protección a la Infancia (disposición final primera) modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil para regular específicamente la prueba testifical de los menores y para prevenir su victimización secundaria.

d) Menores huérfanos por actos de violencia de género. El problema radica en la inexistencia de estudios sobre lo que supone ser hijo del asesino de tu madre, ni tampoco sobre los distintos obstáculos y retos a los que se ha de enfrentar ante la desgracia (abogados, forenses, psiquiatras, psicólogos, procesos judiciales, etc.). Una de las quejas más reiteradas por los familiares de las víctimas tiene que ver con la demora en otorgarles formalmente la guarda y custodia de los menores huérfanos, a pesar de que en la mayoría de las ocasiones las atenciones y cuidados se proporcionan desde el mismo día del fatal desenlace. La consecuencia de esta tardanza se proyecta en la imposibilidad de que los familiares que están a cargo de los huérfanos puedan beneficiarse de las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual. Otro de los hándicaps es el momento de la excarcelación del asesino. Se lamentan los familiares de que no son avisados cuando el padre abandona la prisión, provisional o definitivamente, circunstancia que puede llegar a poner en peligro la eficacia de las órdenes de alejamiento que en ocasiones afectan a los propios menores.

2.3.1. Conclusiones

1. La violencia de género de los menores expuestos es una tipología de maltrato infantil. Supone una vulneración de sus derechos y tiene graves consecuencias en su desarrollo, por lo que estos niños y niñas deben ser considerados también como víctimas, titulares de derechos y acreedores de una atención específica independiente de las madres.

2. Se han producido avances en la lucha contra este tipo de violencia con la creación de los juzgados de violencia de género, las fiscalías especializadas, los instrumentos jurídicos aprobados, sin olvidar el desarrollo de otras iniciativas y acciones. Pero a pesar de las innegables conquistas, hemos de incidir en que estos menores deben ser acreedores de una atención singular que en determinados aspectos resulta todavía insuficiente.

2.3.2. Propuestas

1. Los menores expuestos a violencia de género son víctimas con identidad propia y, por tanto, sujetos de intervención. Abogamos por una respuesta de los distintos ámbitos de intervención (institucional, judicial o administrativo) adecuada a las necesidades específicas de estos niños y niñas. Una atención que permita hacer un seguimiento socio-emocional para prestarles el apoyo que requieran y ofrecerles los recursos necesarios.

2. El interés superior del menor debe ser el principio informador de todas las actuaciones que se desarrollen por los poderes públicos en este ámbito. Y para ello es necesario escuchar al niño o niña, haciendo posible que participe en los procesos de toma de decisiones que le pudieran afectar.

3. En la detección de los menores expuestos a violencia de género es relevante el papel de los profesionales de distintos ámbitos que atienden a aquellos (educativo, sanitario o judicial). Por ello, estos profesionales deben recibir una formación especializada en violencia de género y cómo afecta a los niños y niñas la exposición a esta, para identificarla e intervenir adecuadamente.

4. Las defensorías demandamos una coordinación eficiente y eficaz entre las administraciones públicas que atienden a menores expuestos a violencia de género. El establecimiento de estos mecanismos de coordinación se ha de realizar de modo unificado, evitando su dispersión en función del ámbito de intervención o en atención al ámbito geográfico donde se interviene, una dispersión que no puede conllevar trabajos de intervención paralelos y la duplicación de los esfuerzos de profesionales que provocan más gasto público o dejan espacios sin protección por posible conflicto de competencias entre administraciones.

3. FAMILIAS CON PERSONAS DEPENDIENTES

3.1. Introducción

La realidad de una familia cambia de forma inexorable desde el momento en que alguno de sus miembros se encuentra en una situación que, de forma permanente o temporal, limita su autonomía y le obliga a precisar de ayudas personales y/o materiales para desarrollar una vida normalizada.

Este tipo de situaciones de vulnerabilidad reciben en nuestro ordenamiento jurídico denominaciones diversas –incapacidad, discapacidad o dependencia–, pero todas ellas tienen como elemento común que reflejan a una persona limitada en el ejercicio de su vida autónoma y precisada de asistencia o auxilio.

Asimismo, es un elemento común a todo este tipo de situaciones la incidencia que las mismas tienen en la realidad familiar, cuyo devenir cotidiano queda condicionado, limitado y supeditado por la responsabilidad de atender a las necesidades del miembro afectado por esta situación.

A lo largo del último siglo hemos asistido a una evolución de los sistemas de atención a las situaciones personales de vulnerabilidad, que ha posibilitado pasar de la incardinación de las mismas dentro del ámbito del asistencialismo caritativo y de beneficencia a la creación de un sistema de derechos subjetivos de la persona vulnerable, que le hace acreedor a una serie de prestaciones y recursos dirigidos a solventar sus necesidades.

Desde el inicio del presente siglo asistimos a una nueva evolución en el sistema que, partiendo de los conceptos de dependencia y conciliación familiar, pretende no solo solventar las necesidades de la persona vulnerable, sino también hacer posible que las unidades familiares en que los mismos se integran puedan desarrollar una vida en condiciones de normalidad sin las limitaciones derivadas de la necesidad de atender al miembro vulnerable de la misma.

Este objetivo está aún por alcanzar y su meta debe ser el desarrollo de un sistema que posibilite el reconocimiento a las familias con uno o más miembros en situación de vulnerabilidad de un derecho subjetivo a obtener los recursos y prestaciones que resulten necesarios para hacer posible el desarrollo por todos los miembros de la familia de una vida autónoma y con la mayor plenitud posible.

3.2. Conclusiones

Actualmente existe un importante elenco de prestaciones y recursos derivados de los diferentes sistemas –dependencia, discapacidad, incapacidad– que atienden a las personas vulnerables en sus necesidades.

No obstante, desde la perspectiva de las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias, uno de los problemas que se plantean a la hora de acceder a esta cartera de recursos y prestaciones es la dispersión competencial de los mismos entre distintas administraciones, que les obliga a un peregrinaje burocrático por distintas instancias y organismos públicos para conseguir la implementación de los recursos y prestaciones que precisan en función de sus necesidades.

En este contexto, cabría plantearse la oportunidad o conveniencia de establecer un procedimiento armonizado y coordinado que posibilitase a las personas vulnerables y a sus familias el acceso a la información necesaria acerca de los recursos y prestaciones existentes en función de sus necesidades e iniciar los procedimientos administrativos tendentes a su consecución.

A estos efectos, resultaría oportuno articular sistemas unificados de información relativos a prestaciones y recursos mediante portales informáticos y establecer sistemas de ventanilla única para la puesta en marcha de los procedimientos administrativos correspondientes. De este modo podría evitarse a las personas en situación de vulnerabilidad y a sus familias el peregrinaje burocrático por distintas administraciones organismos y oficinas para iniciar y tramitar los procedimientos correspondientes.

El objetivo a conseguir sería un sistema armonizado en el que las administraciones y servicios competentes actuaran con la mayor coordinación posible, siguiendo siempre el criterio de minimización de desplazamientos, costes y molestias a las personas vulnerables y sus familias.

Asimismo, la armonización y coordinación de los actuales sistemas –discapacidad, incapacidad y dependencia– permitiría evitar solapamientos o duplicidades y, sobre todo, evitar espacios de carencia de cobertura o cobertura insuficiente.

En este sentido, debemos reseñar los problemas derivados de la coexistencia e insuficiente integración del sistema tradicional de servicios sociales con el actual sistema de la dependencia, pese a que uno de los principios que inspiran la ley de dependencia es la integración de las prestaciones establecidas por la misma en las redes de servicios sociales de las comunidades autónomas.

Y es que no debemos olvidar, que los sistemas de servicios sociales tienen un campo de aplicación más extenso que el correspondiente a la atención de la dependencia, por lo que el catálogo de servicios y prestaciones de la ley de dependencia ha de incorporarse e integrarse adecuadamente en los sistemas de servicios sociales autonómicos.

El problema surge al haber desplazado en algunas comunidades autónomas los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia a los propios del sistema de servicios sociales, lo que en algunos casos ha supuesto que personas que antes tenían acceso a determinados recursos y prestaciones dentro del sistema de servicios sociales –servicio de ayuda a domicilio, centros de mayores y de personas con discapacidad, etc.–

ahora vean denegado este derecho por no tener la condición legal de persona en situación de dependencia.

Incluso en algunas comunidades autónomas se detectan problemas de agravio comparativo al existir una mayor celeridad administrativa en el reconocimiento del derecho a los beneficiarios del sistema de servicios sociales frente a quienes deben acceder a través del sistema de la dependencia.

Es preciso, por tanto que se proceda con rapidez a una integración armónica y coherente de los recursos del sistema de la dependencia dentro del sistema más amplio de servicios sociales para evitar situaciones injustificadas de agravio en el acceso a los mismos.

De igual modo, la inexistencia de un sistema armonizado y coordinado que compendie los recursos y prestaciones necesarios para dar respuesta a todas las necesidades de las personas vulnerables y sus familias determina que se produzcan situaciones de falta de cobertura o de cobertura insuficiente para situaciones específicas de vulnerabilidad.

Así, debemos señalar la existencia de personas con enfermedades no consideradas legalmente como incapacitantes, pero que generan incapacidad para trabajar y falta de autonomía en el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana y que dificultan la movilidad de la persona (en sentido amplio), que no quedan reflejados en el momento de aplicar los baremos de valoración de la discapacidad o la dependencia.

A este respecto, parece oportuno abogar por la necesidad de elaborar un protocolo o guía de evaluación para consensuar y unificar criterios sobre las situaciones de incapacidad, discapacidad o dependencia de las personas afectadas por estas enfermedades, que posibiliten el acceso de las mismas a los recursos y prestaciones necesarios para superar su situación de vulnerabilidad.

También resulta necesaria una mayor flexibilización en los procesos de valoración de las situaciones de discapacidad o dependencia de las personas con enfermedad mental, siendo clave en estos supuestos la coordinación con los servicios de salud mental que deben constar como referentes en el correspondiente informe de salud.

La incidencia de la normativa de dependencia en el colectivo de personas con enfermedad mental no ha sido positiva, no habiéndose detectado un incremento significativo en el acceso a los servicios y prestaciones. Las adaptaciones que contempla el baremo de valoración de la dependencia para la enfermedad mental no resultan eficientes para valorar la necesidad de apoyo externo o dependencia de terceras personas –más relacionada con los problemas de iniciativa y motivación que con los funcionales–.

A ello se une la percepción manifestada por las y los profesionales sanitarios o del trabajo social de la red pública de salud mental sobre gradaciones difícilmente comprensibles a la vista de las necesidades de apoyo y supervisión de las personas valoradas, especialmente con ocasión de la entrada en vigor del nuevo baremo.

Tanto en el supuesto de las enfermedades no incapacitantes como en el de las personas con problemas de salud mental, lo que se pone de manifiesto son las rigideces de los actuales sistemas de dependencia, discapacidad e incapacidad que, al partir de enfoques sectoriales limitativos y escasamente coordinados, tiene dificultades para afrontar y dar respuesta a situaciones de vulnerabilidad que no estén expresamente recogidas en sus normas y protocolos de intervención.

Por lo que se refiere a las prestaciones y recursos del sistema de la dependencia, debemos destacar la coincidencia de todas las defensorías a la hora de valorar este sistema como un pilar esencial del Estado del bienestar y como un logro social que en ningún caso debería malograrse por los evidentes problemas de financiación que actualmente condicionan su desarrollo y aplicación.

Asimismo, es importante destacar la coincidencia de las defensorías en la valoración enormemente crítica de la situación actual del sistema, cuyos principios y objetivos fundamentales parecen en cuestión tanto por los cambios regulatorios como por las políticas de ajuste presupuestario que han incidido de forma muy directa sobre el mismo.

Por otro lado, no podemos dejar de mencionar las enormes diferencias que se aprecian entre unas comunidades autónomas y otras respecto al desarrollo e implementación del sistema, que dibujan un panorama absolutamente fragmentado y dispar, en el que puede decirse con absoluta certeza que los derechos de las personas dependientes son muy diferentes según cual sea su lugar de residencia.

Esta diferenciación de los sistemas autonómicos de dependencia es especialmente significativa con relación al desarrollo y aplicación de las prestaciones y recursos previstos normativamente.

La fragmentación del sistema de la dependencia se traduce en importantes disfunciones que afectan especialmente a aquellas personas dependientes y sus familias, que ejercitan su derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional y que ven interrumpido o alterado el disfrute de los recursos o prestaciones, ya sea como consecuencia de los retrasos en el reconocimiento por las comunidades autónomas de destino de los acuerdos prestacionales adoptados por la comunidad de origen, o por la inexistencia o insuficiente desarrollo en la comunidad de destino del recurso o prestación que venían disfrutando en la comunidad de origen.

Sería necesario establecer para todas las comunidades autónomas un régimen de derechos mínimos garantizados, acompañado de un sistema armonizado de prestaciones y recursos que permitiese, con agilidad, el reconocimiento y homologación mutuos de las resoluciones dictadas por las distintas comunidades autónomas, evitando situaciones de desatención a las personas dependientes que ejerzan su derecho a la movilidad dentro del territorio nacional.

Respecto a la mayor o menor idoneidad de los diferentes recursos y prestaciones previstos por el sistema de dependencia para las personas con situaciones de vulnerabilidad y sus familias, debemos respetar el deseo mayoritario expresado por estas de primar aquellos recursos y prestaciones que posibilitan en mayor medida que permanezcan en su domicilio y en su entorno vital, para lo cual habrán de adoptarse las medidas oportunas.

A la hora de determinar el recurso o prestación más idóneo en cada caso, debe ser tomada debidamente en consideración la voluntad libremente expresada por las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias, propiciando un equilibrio entre la garantía del principio de participación de la persona beneficiaria y la toma en consideración de la valoración técnica sobre la idoneidad para asegurar un cuidado idóneo, con las medidas que ello exija.

En este sentido y sin perjuicio de que finalmente se imponga la decisión técnica sobre el recurso o prestación más idónea, debe exigirse que en todos aquellos casos en que la decisión técnica se aparte de la voluntad expresada por la persona dependiente y su familia, la misma quede debidamente justificada y motivada para posibilitar un ejercicio adecuado de los derechos de defensa y recurso frente a tal decisión.

Por otro lado, debemos dejar constancia de la enorme preocupación y discrepancia de las defensorías con la articulación del sistema de copago en los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia.

En este sentido, consideramos un grave problema la disparidad de situaciones existentes entre las distintas comunidades autónomas en relación con el copago de prestaciones y recursos del sistema de la dependencia, centrando los elementos sobre los que observan desequilibrios relevantes en los siguientes:

- Existencia o no de un límite exento de copago.
- Cantidad reservada para gastos personales.
- Existencia de una cantidad máxima de participación y grandes diferencias en los precios de referencia de los servicios.
- Establecimiento de cuantías mínimas a percibir por parte de los beneficiarios.
- Momento en que se realiza la deducción.
- Fórmulas matemáticas utilizadas para determinar la cuantía que finalmente el beneficiario debe aportar.

A este respecto, es preciso demandar una armonización y clarificación de los criterios de interpretación y aplicación de los distintos sistemas de copago, con el fin de garantizar la superación de los desequilibrios existentes.

Asimismo, existe preocupación por el incremento producido en las cuantías de las aportaciones a realizar por las personas dependientes, que en algunas ocasiones pueden convertirse en un elemento desincentivador y disuasorio del acceso al sistema de recursos y prestaciones, especialmente en aquellos supuestos en que concurre con otras situaciones de copago, como el establecido para el acceso a determinados medicamentos o prestaciones sanitarias.

Por último, debemos reseñar la problemática derivada del hecho de que la Ley 23/2013 haya introducido un cambio sustancial en el sistema de revalorización de las pensiones que supone dejar de revisar las mismas con arreglo al IPC. De no adoptarse medidas compensatorias en relación con el precio a satisfacer por el acceso a determinados servicios con alto impacto entre el colectivo de pensionistas (por ejemplo, copago farmacéutico, precios públicos del transporte, precios públicos de residencias, centros de día o servicios de ayuda a domicilio), podría producirse en pocos años una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones que comprometería el acceso a estos servicios y supondría la vulneración del mandato constitucional de suficiencia de las pensiones.

En lo que se refiere a los distintos recursos y prestaciones del sistema de la dependencia y teniendo en cuenta las circunstancias actuales del sistema y su incidencia sobre las personas dependientes y sus familias, las defensorías consideran oportuno señalar lo siguiente:

1. Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF)
   Uno de los principales valores de esta prestación es su contribución a la dignificación y reconocimiento de las personas –mayoritariamente mujeres– que desempeñan la encomiable labor de cuidadoras de sus familiares dependientes.
   Por tal motivo, debemos expresar nuestra discrepancia con la decisión de suprimir las aportaciones del Estado al pago de las cuotas de la Seguridad Social de estas cuidadoras, ya que supone una medida extraordinariamente lesiva que genera exclusión social y desprotección de la dependencia, pone en peligro el modelo comunitario de atención y socava el reconocimiento de la labor de cuidado realizada por la familia y el entorno cercano. Además, implica la pérdida de una oportunidad para invertir en un sector capaz de generar empleo y con retornos fiscales y de ahorro inducido en gasto sanitario y prestaciones por desempleo nada desdeñables.
   Por otro lado, debemos cuestionar la reducción experimentada en la cuantía de estas prestaciones, debiendo reivindicar la garantía de una cuantía mínima en la prestación que conlleve la percepción por las personas cuidadoras de unos ingresos dignos que permitan compensar realmente el trabajo desempeñado.
   Asimismo, demandamos que se ofrezca formación, apoyo y respiro a las personas cuida-

doras, así como que se les dote de habilidades y herramientas válidas para hacer frente a su responsabilidad, y paliar el impacto negativo que pudiera provocar la labor de cuidado en su salud. El cuidado de la persona cuidadora debe formar parte también de las políticas de salud.

2. Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD)
   Este recurso posibilita la profesionalización en la atención y un mayor grado de liberación de la familia de la tarea de cuidar a la persona dependiente, permitiendo a las personas cuidadoras un mayor grado de conciliación con la vida laboral o social.
   Asimismo, es destacable la ventaja que representa la profesionalización en la atención a la persona dependiente en relación con el control de la calidad de los cuidados y atenciones recibidas.
   No obstante, debemos demandar una mejora en la formación de los profesionales que prestan este servicio y reseñar la negativa incidencia que en la calidad e idoneidad de este servicio pueden tener los recientes cambios normativos que propician reducciones sustanciales en la intensidad de la prestación, que de no aplicarse con gran rigor y cautela, van a redundar en una merma de la calidad del servicio prestado, el cual podría revelarse claramente insuficiente para satisfacer las necesidades de la persona dependiente y su familia.

3. Servicio de Atención Residencial (SAR)
   El ingreso de la persona dependiente en un centro residencial puede ser la decisión más idónea para las personas dependientes y sus familias en aquellos supuestos en que la atención en el hogar, por cuidador familiar o profesional, deviene insuficiente para atender las especiales necesidades de estas personas, particularmente en el caso de grandes dependientes o de personas con problemas de salud mental o patologías que exigen un tratamiento muy especializado y recursos específicos.
   El principal inconveniente para las familias del recurso a los centros residenciales proviene de la crónica insuficiencia de plazas en muchos de ellos, especialmente en los destinados a determinadas discapacidades, lo que determina periodos de espera que a veces resultan insostenibles para las personas dependientes y sus familias.
   En este sentido, estimamos imprescindible una regulación del procedimiento de ingreso de urgencia en estos centros que, además de dar respuesta a situaciones inaplazables, clarifique los supuestos, requisitos, competencias y procedimientos para su activación, eliminando situaciones de discrecionalidad en el otorgamiento, difícilmente compatibles con el principio de seguridad jurídica.
   Asimismo, un elemento que disuade a muchas personas y familias de optar por este tipo de recursos es la pérdida de privacidad, la obligación de adaptarse a unas determinadas normas y horarios, y la obligatoriedad de relación con las mismas personas a diario. Pero el problema fundamental es la lejanía del entorno familiar y social, que muchos mayores perciben de forma muy traumática. Sin olvidar que el aspecto estructural de muchos centros, su mobiliario e infraestructuras se alejan del diseño y concepto de un hogar familiar.

Por ello, entendemos preciso avanzar con la puesta en práctica del modelo de atención gerontológica centrada en la persona, pues otorga un papel central a la autodeterminación de las personas mayores usuarias de estos servicios. Cada persona y su proyecto vital se constituyen en el centro de la atención y, por tanto, de la organización y de los procesos asistenciales. El respeto a la dignidad de la persona como ser único, a sus derechos, a sus preferencias, y la búsqueda del bienestar personal son valores esenciales en este modelo de atención, aun en situaciones de deterioro cognitivo grave. La aplicación de estos principios demanda sensibilización y formación, además de la formulación de nuevos roles profesionales, la revisión de algunos sistemas organizativos y el diseño de intervenciones acordes a esta nueva mirada.
En este sentido, nos parece digno de estudio y emulación el modelo de centros residenciales que está experimentándose en alguna comunidad autónoma y que apuesta por un nuevo modelo de derechos, que pivota sobre el principio de autodeterminación de la persona y trata de superar el modelo actual fundamentado en la satisfacción de necesidades y provisión de cuidados fundamentalmente asistenciales y sanitarios.

4. Teleasistencia
   Consideramos que este servicio debe mantenerse y extenderse, dado su escaso coste y enorme utilidad para las personas dependientes, a las que ofrece una gran seguridad, siendo uno de los elementos que más contribuyen a que personas de avanzada edad sin graves discapacidades puedan permanecer en sus hogares.

5. Compatibilidad de los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia
   Consideramos necesario que se prioricen las necesidades de las personas dependientes y sus familias sobre las necesidades del sistema o sobre los criterios economicistas, partiendo de la consideración de que la compatibilidad de diversos recursos o prestaciones puede ser en muchos casos la solución más razonable, más acertada e incluso más económica para solventar las necesidades reales de las personas dependientes y sus familias.
   En este sentido, consideramos que la tarea de cubrir todas las necesidades de ayuda en las actividades de la vida diaria que cada persona en situación de dependencia plantea es un reto que, a menudo, difícilmente puede conseguirse con la adjudicación de un solo servicio o una única prestación. El uso simultáneo de servicios y las prestaciones económicas permiten adaptar mejor la atención a las necesidades que cada persona en situación de dependencia presenta.

3.3. Propuestas

1. Debe considerarse como un objetivo a alcanzar el desarrollo de un sistema que posibilite el reconocimiento a las familias con uno o más miembros en situación de vulnerabilidad de un derecho subjetivo a obtener los recursos y prestaciones que resulten necesarios para hacer posible el desarrollo por todos los miembros de la familia de una vida autónoma y con la mayor plenitud posible.

2. Debe plantearse el establecimiento de un procedimiento armonizado y coordinado que posibilite a las personas vulnerables y a sus familias el acceso a la información necesaria acerca de los recursos y prestaciones existentes en función de sus necesidades, e iniciar los procedimientos administrativos tendentes a su consecución. El objetivo final sería un sistema armonizado en el que administraciones y servicios competentes actuaran con la mayor coordinación posible, siguiendo siempre el criterio de minimización de desplazamientos, costes y molestias a las personas vulnerables y sus familias.
   A estos efectos, podría resultar oportuna la articulación de sistemas unificados de información relativos a prestaciones y recursos mediante portales informáticos, así como sistemas de ventanilla única para la puesta en marcha de los procedimientos administrativos correspondientes.

3. Es preciso adoptar las medidas oportunas tendentes a la armonización y coordinación de los actuales sistemas –discapacidad, incapacidad y dependencia– para evitar solapamientos, duplicidades y espacios de carencia de cobertura o cobertura insuficiente.

4. Debemos señalar la existencia de enfermedades no consideradas legalmente como incapacitantes, pero que generan incapacidad para trabajar y falta de autonomía en el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana y que dificultan la movilidad de la persona (en sentido amplio), ya que no quedan reflejados tras la aplicación de los baremos de valoración de la discapacidad o la dependencia.
   A este respecto, consideramos necesaria la elaboración de un protocolo o guía de evaluación para consensuar y unificar criterios sobre las situaciones de incapacidad, discapacidad o dependencia de las personas afectadas por estas enfermedades, que posibilite el acceso de las mismas a los recursos y prestaciones necesarios para superar su situación de vulnerabilidad.

5. Es necesario contemplar como susceptibles de atención aquellas situaciones de ausencia de autonomía que, sin constituir un “estado permanente”, alcanzan una extensión temporal que las hace merecedoras de dicha atención o revisten tal gravedad que hacen imprescindible la atención continuada de una tercera persona. Resulta necesario aplicar el baremo de valoración de la dependencia mediante un análisis contextualizado que tenga en cuenta en mayor medida la necesidad de otro tipo de apoyos a la autonomía personal, como los relacionados con la capacidad mental, el grado de iniciativa en la realización de las tareas y las dificultades cognitivas, de tipo conductual, de autodeterminación personal o de comprensión del entorno social.
   Es preciso continuar con la labor de formación dirigida a garantizar la cualificación de las y los profesionales que conforman los equipos de valoración, así como de quienes realizan las entrevistas en el domicilio de la persona solicitante. Es necesario que estos equipos adquieran un mayor carácter interdisciplinar, con competencias en diversos ámbitos (social, medicina, enfermería, fisioterapia, terapia ocupacional, psicología, psiquiatría, neurología, geriatría, pediatría, etc.), garantizándose una presencia equilibrada de profesionales del área sanitaria y de las disciplinas sociales.

Consideramos urgente que las administraciones concernidas se replanteen los requisitos de acceso a las prestaciones y servicios de atención de las personas con problemas de salud mental, pues la exigencia de una determinada gradación de dependencia podría arrojarnos a un escenario de desatención nada deseado.

6. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia constituye un pilar esencial del Estado del bienestar y un logro social que no debe malograse. Por ello, entendemos necesaria la preservación de sus principios y objetivos, que no deben resultar desvirtuados por cambios regulatorios o por políticas de ajuste presupuestario que condicionen su desarrollo y aplicación.

7. Las enormes diferencias entre unas comunidades autónomas y otras en el desarrollo e implementación del sistema de la dependencia determinan que los derechos de las personas dependientes sean muy diferentes según cual sea su lugar de residencia.
   Por ello, entendemos necesario que se establezca para todas las comunidades autónomas un régimen de derechos mínimos garantizados, acompañado de un sistema armonizado de prestaciones y recursos que permita el reconocimiento y homologación mutuo de las resoluciones dictadas por las distintas comunidades autónomas, evitando situaciones de desatención a las personas dependientes que ejerzan su derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional.

8. Es preciso reforzar todas aquellas medidas encaminadas al mantenimiento de estas personas en su hogar: incremento de las tasas de cobertura del servicio de ayuda a domicilio, mayor agilidad en su puesta en marcha y adecuación de las intensidades del servicio a las necesidades individuales, extendiendo el apoyo a las y los cuidadores en la realización de tareas domésticas para los casos de menores o personas con discapacidad en situación de dependencia; flexibilización de los requisitos de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y establecimiento de cuantías superiores; productos de apoyo; adaptación de la vivienda; centros de día y centros ocupacionales; incremento del número de los recursos de corta estancia (estancias temporales y de fin de semana) en centros residenciales y de día; programas de apoyo y descanso de personas cuidadoras; servicios de promoción de la autonomía personal; programas de apoyo a la vida independiente, etc. Todo ello, a su vez, exige de los poderes públicos acciones que garanticen el buen funcionamiento, la calidad y la adecuación de estos cuidados.

9. A la hora de determinar el recurso o prestación más idóneo en cada caso, debe ser tomada debidamente en consideración la voluntad libremente expresada por las personas en situación de vulnerabilidad y sus familias, propiciando un equilibrio entre la garantía del principio de participación de la persona beneficiaria y la toma en consideración de la valoración técnica sobre la idoneidad para asegurar un cuidado idóneo, con las medidas que ello exija.

En este sentido, debe regularse la obligación de que, en todos aquellos casos en que la decisión técnica se aparte de la voluntad expresada por la persona dependiente y su familia, la misma quede debidamente justificada y motivada para posibilitar un ejercicio adecuado de los derechos de defensa y recurso frente a tal decisión.

10. En relación con el copago de prestaciones y recursos del sistema de la dependencia, entendemos necesaria y urgente una armonización y clarificación de los criterios de interpretación y aplicación de los distintos sistemas de copago, con el fin de evitar los desequilibrios territoriales detectados.
    Asimismo, entendemos necesario que se adopten medidas que eviten que las cuantías de las aportaciones a realizar por las personas dependientes puedan convertirse en un elemento desincentivador y disuasorio del acceso al sistema de recursos y prestaciones, especialmente en aquellos supuestos en que concurre con otras situaciones de copago, como el establecido para el acceso a determinados medicamentos o prestaciones sanitarias.
    Es preciso que se reconsidere la normativa que regula tasas o precios específicos de determinados servicios con alto impacto entre el colectivo de pensionistas (por ejemplo, copago farmacéutico, precios públicos del transporte, precios públicos de residencias, centros de día o servicios de ayuda a domicilio), para establecer que la revisión de las correspondientes cuantías no superará el porcentaje en que se revaloricen las pensiones.

11. En relación con la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF), pedimos que se reconsidere la decisión de suprimir las aportaciones del Estado al pago de las cuotas de la Seguridad Social de estas cuidadoras, ya que supone una medida extraordinariamente lesiva que genera exclusión social y desprotección de la dependencia; pone en peligro el modelo comunitario de atención y socava el reconocimiento a la labor de cuidado realizada por la familia y el entorno cercano.
    Entendemos necesario que se garantice una cuantía mínima en la prestación que conlleve la percepción por las personas cuidadoras de unos ingresos dignos que permitan compensar realmente por el trabajo desempeñado.
    Asimismo, demandamos que se ofrezca formación, apoyo y respiro a las personas cuidadoras, así como que se las dote de habilidades y herramientas válidas para hacer frente a su responsabilidad, y paliar el impacto negativo que pudiera provocar la labor de cuidado en su salud.

12. En relación con el Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD), debemos demandar una mejora en la formación de los profesionales que prestan este servicio y pedir que se apliquen con gran rigor y cautela los cambios normativos que propician reducciones en la intensidad de la prestación, para evitar una merma en la calidad del servicio prestado y una insuficiencia del mismo para satisfacer las necesidades de la persona dependiente y su familia.

13. En relación con el servicio de atención residencial (SAR), deben solucionarse los problemas de insuficiencia crónica de plazas en centros, especialmente en los destinados a personas con discapacidad intelectual y enfermedad mental, que determinan periodos de espera que resultan insostenibles para las personas dependientes y sus familias.
    Resulta imprescindible una regulación del procedimiento de ingreso de urgencia en estos centros que, además de dar respuesta situaciones inaplazables, clarifique los supuestos, requisitos, competencias y procedimientos para su activación, eliminando situaciones de discrecionalidad en el otorgamiento difícilmente compatibles con el principio de seguridad jurídica.
    Asimismo, entendemos preciso avanzar en la puesta en práctica de un modelo de atención gerontológica y de diseño de centros residenciales que apueste por el principio de autodeterminación de la persona y supere el modelo actual fundamentado en la satisfacción de necesidades y la provisión de cuidados fundamentalmente asistenciales y sanitarios.

14. En relación con el servicio de teleasistencia, consideramos necesario su mantenimiento y extensión, dado su escaso coste y enorme utilidad para las personas dependientes, a las que ofrece una gran seguridad, siendo uno de los elementos que más contribuyen a que personas de avanzada edad sin graves discapacidades puedan permanecer en sus hogares.

15. En relación con la compatibilidad de los recursos y prestaciones del sistema de la dependencia, consideramos necesario que se prioricen las necesidades de las personas dependientes y sus familias sobre las necesidades del sistema o sobre los criterios economicistas, partiendo de la consideración de que la compatibilidad de diversos recursos o prestaciones puede ser en muchos casos la solución más razonable, más acertada e incluso más económica para solventar las necesidades reales de las personas dependientes y sus familias.

10

HIRUGARREN
PONENTZIA
PONENCIA III

HIRUGARREN PONENTZIA / *PONENCIA III*:
LAS POLÍTICAS DE TIEMPO Y EL BIENESTAR COTIDIANO

TERESA TORNS
Soziologian doktorea, Bartzelonako Unibertsitate Autonomoko irakaslea /
Doctora en Sociología, docente en la Universidad Autónoma de Barcelona

Introducción

Las políticas de tiempo surgen en las sociedades del bienestar, en la década de los 80 del siglo XX, gracias al impulso de un movimiento feminista que renace tras los movimientos sociales aparecidos *doppo* 1968. El trasfondo que las hace posibles gira en torno a las críticas que las mujeres escandinavas planteaban a las políticas del Estado del bienestar de la época. Sus primeras propuestas encuentran en la denominada "ley del tiempo" italiana de 1990 su primer y principal compendio. Con posterioridad, los primeros balances muestran la heterogeneidad de las propuestas, los escasos éxitos alcanzados, pero también algunos de sus logros, en concreto: la oportunidad de considerar nuevos escenarios como la ciudad o la vida cotidiana, más allá del mercado de trabajo y la familia; la posibilidad de contemplar el bienestar cotidiano como uno de los principales retos que tiene planteado el futuro Estado del bienestar y, por último y como consecuencia de lo anterior, la necesidad de revisar qué se entiende por derechos y deberes de la ciudadanía en un futuro donde el modelo social europeo, construido tras la Segunda Guerra Mundial, parece haber llegado a su fin.

No obstante, no son esas las únicas políticas de tiempo de las que merece la pena hablar, pues a pesar de que muy pocas voces son reconocidas como tales, las actuaciones en torno al tiempo de trabajo también son y deben ser consideradas políticas de tiempo, ya que si algún tiempo marca y fija las maneras de vivir y pensar en las sociedades contemporáneas ese es el tiempo de trabajo remunerado en su acepción de jornada laboral. En este caso, el escenario principal es el mercado de trabajo y el punto crucial de las actuaciones gira en torno a la flexibilización del horario laboral, léase desregulación y reordenación de la jornada laboral. La desregulación fragmenta y exacerba la disponibilidad horaria de la mayoría de la población asalariada en una sociedad terciarizada, donde la crisis de la ocupación industrial es un hecho mucho más antiguo que la crisis actual y donde la reordenación del horario laboral, aun en el mejor de los casos, rompe y acaba con la lógica de un horario de trabajo fijo y estable para la mayoría de una población ocupada, que ve como su ciclo de vida laboral se acorta mientras su ciclo de vida se alarga.

En la confluencia de ambas visiones de las políticas de tiempo cabe considerar las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, actuaciones que, lejos de ser promovidas como políticas familiares, son fruto de las estrategias de empleo europeas de finales del siglo XX y tratan de solventar un problema de horarios que parece afectar únicamente a las mujeres. Este problema no es otro que el que analizaron las científicas sociales, promotoras de las políticas de tiempo, citadas en primer lugar, a saber: en las sociedades del bienestar solo los hombres cabezas de familia tienen reconocido y legitimado el derecho al empleo a tiempo completo o, lo que viene a ser lo mismo, con plena disponibilidad laboral. La situación se mantiene a pesar de que las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo, mucho antes de lo que los especialistas en estos temas reconocen, y se ven abocadas a una vida cotidiana en la que les resulta difícil, cuando no imposible, atender la carga total de trabajo diario que tienen asignado, tal como repetidamente muestran las estadísticas oficiales que miden los usos sociales del tiempo. Tales datos muestran, con variabilidad según las políticas de bienestar y las tradiciones familiares de cada país, cómo ellas tienen menos horas ocupadas en el empleo que los hombres, pero más horas ocupadas en todo el trabajo diario y, lo que es de peor llevar, ellas deben afrontar los conflictos e inconvenientes que les supone procurar bienestar cotidiano a las personas de su familia, poniendo en riesgo su disponibilidad horaria y su propio bienestar. De ahí que algunas especialistas confiemos en las políticas de tiempo antes que en las de conciliación y contemplemos con una cierta desazón las llamadas a la corresponsabilidad, lo que no supone que no nos merezca la pena debatir y tratar extensamente estos temas.

Las políticas de tiempo en las sociedades del bienestar

La literatura especializada afirma que el tiempo es una dimensión social básica para analizar la relación entre el trabajo y el bienestar, siempre, claro está, que entendamos empleo como sinónimo de trabajo y que reduzcamos el bienestar a su acepción material. Tal relación, que acostumbra a permanecer más o menos oculta (Torns; Borràs; Moreno; Recio, 2006), nos es cada día más cercana debido, entre otras razones, a la crisis por la que atraviesan las sociedades del bienestar desde 2007 y a la necesidad de encontrar nuevas alternativas. Gracias a ello, aparecen cada vez con mayor frecuencia en la agenda pública propuestas para revisar, reorganizar o flexibilizar la jornada laboral, modificar los horarios comerciales de las ciudades, replantear los horarios escolares o supuestos similares, formulaciones que, en estos días, siempre se orientan a recuperar una pasada bonanza económica que, sin embargo, siempre amparó problemas en relación con el tiempo y más si también se apreciaba la idea de alcanzar el bienestar cotidiano para toda la población. Esta última mirada, más allá de los desajustes y desarreglos horarios, ha sido alentada, desde hace ya más de tres décadas, por las especialistas que analizaban todas estas cuestiones desde la denominada perspectiva de género o, más específicamente, desde una visión que desea comprender y revalorizar el quehacer de las mujeres adultas en su vida cotidiana. Esa perspectiva, desde los primeros momentos, trata de idear, bajo el paraguas de las políticas de tiempo, soluciones al malestar cotidiano que las mujeres adultas europeas sienten y sufren, en mayor o menor medida, ante las políticas del Estado del bienestar, políticas que han dado pie a un modelo

social europeo donde no resulta banal recordar que la mayoría de la población y en particular las mujeres han conseguido vivir más años y con más privilegios, a pesar de la persistencia de las desigualdades sociales en general y de las desigualdades de género en particular. Las políticas de tiempo persiguen, desde sus comienzos, un objetivo prioritario: conseguir organizar unas sociedades más amigas de las mujeres, porque de ese modo serán sociedades más amigas de todo el mundo.

Como se ha comentado al inicio, las primeras ideas sobre estas políticas de tiempo proceden de especialistas escandinavas (Hernes, 1990) que tratan de dar respuesta al malestar que las mujeres sienten ante las limitaciones de las citadas políticas del bienestar. El eco de tales ideas alcanza a algunas sociólogas del sur de Europa, italianas de izquierdas de la década de los 80, de las que Laura Balbo (1987) es la principal representante. La denominada popularmente "ley del tiempo" italiana, formulada en 1990, es la culminación de las políticas de tiempo surgidas desde esa óptica. El acierto de aquella "ley del tiempo", que se quedó en proyecto, estriba en haber sabido anticipar la importancia del tiempo y del trabajo necesarios para cuidar de la vida en las sociedades del bienestar y, en consecuencia, en haber planteado la necesidad de reducir la jornada laboral diaria para que toda la población ocupada, y no solo las mujeres, pueda atender la carga total de trabajo (trabajo pagado y no pagado), absolutamente necesaria para tener una vida cotidiana con bienestar. Aquel proyecto de ley propuso, asimismo, que el tiempo destinado al trabajo remunerado (la jornada laboral diaria) oscilara a lo largo del ciclo de vida de acuerdo con la variación de las necesidades de las personas durante los distintos tramos de ese ciclo. Por último, formuló propuestas para que el tiempo de la ciudad (único aspecto que sí llegó a ser ley) se convirtiera en el escenario idóneo para que la ciudadanía obtuviese los servicios de proximidad necesarios para mantener el bienestar cotidiano.

Aquel proyecto de ley acertó asimismo al poner de manifiesto la importancia ordenadora y reguladora del uso social del tiempo en las sociedades del bienestar (Norbert Elias, 1997), si bien no supo apreciar la fuerza y capacidad disciplinadoras que el tiempo de trabajo (remunerado) ha logrado imponer en las sociedades industriales, tal como Edward P. Thompson (1967) había reconocido, una imposición felizmente aceptada por la gran mayoría de esas sociedades de cuyo éxito derivan no solo los desaciertos de aquel proyecto de ley italiana, sino los fracasos de las actuaciones orientadas a reducir la jornada laboral diaria que se han dado en Europa en estas últimas décadas. Esos fracasos no dejan de mostrar un rasgo común: aquella primera reivindicación de reducir la jornada laboral de manera sincrónica y cotidiana solo es valorada positivamente por las mujeres adultas que tienen a su cargo el cuidado de los miembros de su familia, no solo cuando se convierten en dependientes, unas mujeres que, incluso en el mejor de los casos, viven atrapadas por el tiempo de una carga total de trabajo cotidiana que las obliga a hacer malabarismos con un tiempo del que casi todas han aprendido a pedir un rato para sí mismas.

El núcleo principal de aquellas primeras propuestas quería fijar, de manera nítida, el fuerte vínculo que se establece entre el tiempo, el trabajo y el bienestar en las sociedades europeas, con el fin de replantearlo. O, dicho de manera más cuidadosa, querían destacar la

importancia que tiene el tiempo de trabajo de cuidados de la vida de las personas en este vínculo (Carrasco; Borderías; Torns, 2011). Para conseguirlo, mostraban la necesidad de considerar nuevos escenarios, como por ejemplo la ciudad y la vida cotidiana, para que los derechos y deberes de la ciudadanía se pudieran replantear sin tener que tomar en cuenta necesariamente las presencias y ausencias en el mercado de trabajo. Y hacían evidente la cuestión que, sin duda, es su punto central: reclamaban la creación de nuevos servicios capaces de hacer frente a las necesidades de cuidados de las personas en su vida cotidiana, unos servicios que solo las mujeres adultas obligadas a hacer compatible su actividad laboral con su trabajo doméstico y de cuidados parecían necesitar y que, años después, las especialistas británicas en políticas de bienestar no dudaban en reclamar como eje del lema de *social care* (Daly; Lewis, 2000), que aquí hemos traducido, de momento, como organización social del cuidado.

Como resulta fácil deducir, los presupuestos teóricos de aquellas políticas de tiempo defendían una idea de tiempo de trabajo capaz de mirar más allá de la jornada laboral y del empleo, y consideraban la existencia de otro tiempo y de otro trabajo, en concreto, aquel tiempo y aquel trabajo necesarios para llevar a cabo las tareas implicadas en el proceso de reproducción de la vida humana. Esta cuestión supuso el inicio del reconocimiento de la aportación de tiempo en el bienestar, especialmente en el bienestar cotidiano, y vio nacer la necesidad de replantear la organización social del tiempo vigente en las sociedades del bienestar contemporáneas, que gira en torno a la jornada de los que tienen empleo estable asegurado, hasta fecha reciente los cabezas de familia masculinos. Una organización social, al ser considerada como algo natural, invisibiliza su enorme capacidad para regular y establecer las normas sociales predominantes en la sociedad (Elias, 1997), normas que regulan los horarios y los usos sociales del tiempo en las ciudades, las empresas y la vida cotidiana de las personas.

La razón principal de ese poder regulador se hace patente en la hegemonía concedida al tiempo destinado a la producción de bienes y servicios en las sociedades del bienestar. Se pone de manifiesto a través de los valores que marcan las disponibilidades y prioridades de las personas a lo largo de su ciclo de vida, y culmina gracias al olvido o la desconsideración que merecen, en esas sociedades, el tiempo y el trabajo que obligadamente se deben destinar a la satisfacción de las tareas cotidianas de los cuidados de las personas. Dichas tareas y tiempos, a pesar de los discursos y la legislación existentes a favor de la igualdad o de la familia, constriñen la vida y el bienestar cotidiano de la mayoría de las mujeres adultas, tanto de aquellas que las llevan a cabo como de las que solo piensan en cómo organizarlas. Se sienten únicas responsables tanto del tiempo como de las tareas, aunque no solo a ellas les afecte, en una sociedad que otorga un escaso valor a ese tiempo y a esos cometidos, de los que ellas mismas niegan su importancia. Son factores que pueden rastrearse bajo las dificultades con las que tropiezan repetidamente las actuales políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, dificultades que son especialmente sentidas por las mujeres de generaciones jóvenes que han sido educadas, por citar solo el ejemplo español, bajo la idea de la igualdad y asisten perplejas a las dificultades cotidianas de hacer compatible su vida personal, laboral y familiar cuando se convierten en madres y además tienen un empleo, por pre-

cario que este sea. Las mujeres jóvenes contemplan con creciente preocupación y sorpresa cómo sus madres, pertenecientes a la generación sándwich (de entre los 45 y 65 años), viven atrapadas por un tiempo y unas tareas de cuidados donde el envejecimiento de la población las obliga a cuidar de sus personas mayores dependientes, al mismo tiempo que deben cuidar de sus hijos y/o ejercer de abuelas de manera no siempre voluntaria. Esta situación pone en cuestión las políticas del bienestar que existieron, siempre escasas para hacer frente a las tareas de cuidados cotidianos aun antes de la crisis, y obliga a replantear las alternativas pensadas para salir de ella.

Los estudios empíricos que tratan de medir, a través de procedimientos diversos, los usos sociales del tiempo muestran las desigualdades que también se dan por ese motivo entre hombres y mujeres (Aliaga, 2006) y son una ayuda inestimable para repensar esas alternativas. En particular, porque tales mediciones permiten hacer visibles unos costes del trabajo de cuidados que son difíciles de mercantilizar, aunque sí pueden materializarse en tiempo (Durán, 2002; 2006). Se trata de una cuestión enormemente importante a pesar de que tales mediciones no puedan dar cuenta ni de la rigidez, ni de la falta de flexibilidad temporal que presiden esas tareas, ni, lo que resulta más relevante, de la disponibilidad, característica que es absolutamente indispensable para llevarlas a cabo y que les es requerida cotidianamente a quienes las llevan a cabo, la mayoría de mujeres de la familia, tengan empleo o no, como si de algo natural se tratase.

Es decir, uno de los principales inconvenientes con el que tropiezan las políticas de tiempo es que el tiempo implicado en las tareas de cuidados, en especial a las personas dependientes, no se puede acumular, reducir o someter a la misma lógica lineal y acumulativa que preside el tiempo mercantil o del trabajo remunerado. Una lógica temporal esta última que goza de los mayores prestigios y que se rige por la racionalidad económica propia de las sociedades del bienestar. Su prestigio no solo marca una diferencia entre ambas lógicas temporales, convirtiéndolas en difícilmente compatibles, sino que establece una jerarquía entre los tiempos, los trabajos y los sujetos. No se debe olvidar que en esas sociedades no todos los tiempos y los trabajos son iguales, y que existe una clara jerarquía ejercida por la lógica del tiempo de trabajo remunerado, léase jornada laboral, por encima de cualquier otro tiempo o trabajo. Esa jerarquía afecta de manera clara a los tiempos, sujetos, colectivos y tareas que aparecen como subordinados o residuales en esa jerarquización.

Ante tal situación, parece, en principio, apropiado pensar, planificar y proponer actuaciones orientadas a la reducción, la regulación o la racionalización de la jornada laboral, como las que se desarrollaron en Europa en las décadas precedentes al estallido de la crisis. Pero el posible acierto de algunas de estas actuaciones muestra también que ninguna de ellas ha sido capaz de cuestionar la centralidad y jerarquía de este tiempo de trabajo, y que resulta muy difícil sacar a la luz la sincronía y cotidianidad que caracterizan la lógica temporal necesaria para llevar a cabo el trabajo doméstico-familiar, en especial las pautas de tiempo continuo que caracterizan las tareas de cuidados, que resultan ser casi opuestas a los ritmos, intensidad y duración de los tiempos de trabajo propios de las lógicas laborales vigentes. Ello no hace sino confirmar que esta pauta temporal, propia del trabajo de cuidados, es el obs-

táculo principal para hacer compatibles dichas tareas, cuando se realizan en el ámbito doméstico-familiar, con las jornadas laborales convencionales (Torns; Borràs; Moreno; Recio, 2006), el conjunto de características y obstáculos que, en definitiva, dibujan la difícil conciliación entre ambos tiempo y trabajos y que están presentes en la vida cotidiana de la mayoría de mujeres adultas en las sociedades del bienestar.

Las políticas de tiempos de trabajo (remunerado) son el punto de partida

Parece pues necesario reorientar la mirada de aquellas primeras propuestas hacia las políticas y actuaciones que tienen como horizonte la regulación exclusiva del tiempo de trabajo remunerado, a pesar de la estrechez de miras que ese enfoque pueda suponer tras los argumentos aducidos hasta el momento. Este punto puede comenzar recordando que la aproximación histórica ha hecho evidente la importancia que el tiempo de trabajo remunerado tiene para fijar el poder dentro del mundo laboral, para, a su vez, establecer y marcar las pautas de organización social del tiempo de la sociedad. Si en anteriores crisis (años 80) surgieron voces a favor del reparto del trabajo, en la actualidad son diversos los debates y actuaciones que tratan situar el tiempo de trabajo como centro de las actuaciones destinadas, de una u otra manera, a la redistribución de la riqueza y bienestar. En este sentido, se debe mencionar el debate político que ha tenido lugar en las dos últimas décadas en la Unión Europea, orientado a mantener y defender una jornada laboral que finalmente en 2003 fijó un límite de 48 horas semanales. Este límite se asimila, casi un siglo después, al alcanzado en las primeras luchas obreras por conseguir la limitación de la jornada laboral (las famosas luchas para conseguir las 8x3) en la temprana sociedad industrial.

Si se toman en cuenta algunas de las actuaciones desarrolladas en torno al tiempo de trabajo en Europa, puede observarse que muchas de ellas se originan específicamente en torno a la Estrategia Europea de Empleo, surgida tras el Consejo Extraordinario sobre Empleo, celebrado en Luxemburgo en 1997. Puede afirmarse que esa es la primera referencia de las políticas europeas relacionadas con el tiempo de trabajo (remunerado). La propuesta va acompañada por un capítulo sobre la conciliación de la vida laboral y familiar, que también nace de esas políticas para crear empleo en la Unión Europea. Unos años después, la Directiva 2003/88/CE, aprobada durante el Consejo Europeo de Bruselas, se convierte en el principal referente en materia de organización del tiempo de trabajo. Los objetivos de tal directiva son: un máximo de 48 horas semanales, el descanso de un mínimo de 11 horas por día y el límite de 8 horas de trabajo para los turnos de noche. Tales objetivos no fijan en ningún caso la regulación de la jornada laboral diaria, que continúa siendo el talón de Aquiles por el que las actuaciones desarrolladas para regular el tiempo de trabajo, a escala nacional y local, procuran que las empresas obtengan la máxima disponibilidad laboral de su personal.

Por lo general, las actuaciones desarrolladas con el fin de reorganizar o regular la jornada de trabajo han tenido como meta lograr la flexibilización del horario laboral, una respuesta que se decía idónea para solventar las nuevas necesidades del sistema productivo, derivadas de las sucesivas crisis de empleo, que en Europa han sido desde la conocida crisis del petró-

leo en 1973 hasta la que padecemos en la actualidad. Las terribles consecuencias de la crisis se concretan en nuestro país en forma del estratosférico paro juvenil y de larga duración, que hacen evidente no solo los límites del bienestar que algunas mujeres habían denunciado, sino el propio fracaso del modelo social europeo. Las múltiples variedades de las fórmulas flexibilizadoras han sido ideadas desde y por la lógica empresarial y se han consolidado, gracias a la autoridad y prestigio de los principales especialistas en el mundo laboral. Esta flexibilización ha roto la lógica de un horario de trabajo fijado de manera estable para la mayoría de la población ocupada a lo largo de todo el ciclo de vida laboral. Esta norma instituida por la sociedad industrial ha ido desapareciendo a medida que la ocupación estable ha dejado de ser la pauta para buena parte de la población ocupada, y se ha visto reforzada por el aumento de la diversidad horaria que ha provocado la creciente terciarización de las sociedades contemporáneas, en particular por el aumento de los servicios a las personas y la utilización creciente de las tecnologías TIC que, pese a sus enormes logros, se han convertido en verdaderas devoradoras de tiempo en nuestras vidas cotidianas. A esta situación debe añadirse el aumento de la presencia femenina en el mercado laboral, especialmente notorio en España (Torns; Recio, 2011), principalmente en el sector servicios. Esta mayor presencia, como el proyecto de ley italiana supo prever, complica todavía más los desajustes producidos por la flexibilización y diversificación de los horarios laborales, no solo para las mujeres que no pueden conciliar, sino para el conjunto de toda la población.

En ese contexto, la aparición de las políticas relacionadas con la reorganización o reducción del tiempo de trabajo en la UE, hoy *cuasi* desaparecidas por los estragos de la crisis, son ejemplos a considerar, aun cuando los fracasos persiguen de cerca a los escasos éxitos alcanzados. Así, debe citarse la reducción del tiempo de trabajo en Francia a través de la ley de las 35 horas, el conocido como modelo "6+6" de Finlandia y las llamadas medidas *work and life balance* en el Reino Unido, al igual que las propuestas favorecedoras de la conciliación de la vida laboral y familiar. También pueden incluirse las propuestas que claman por racionalizar los horarios de la jornada laboral española, pues todas ellas tratan de poner en la agenda y abrir el debate público sobre la importancia del tiempo de trabajo en la sociedad actual. Sabemos ya que tales propuestas y actuaciones no son la panacea, pues tal y como muestran algunas evaluaciones realizadas (Torns; Borràs; Moreno, 2007), dualizan la plantilla de las empresas, dado que estas solo favorecen a quienes consideran trabajadores con alto valor añadido. Además, lo que resulta más relevante, no son capaces de romper la gran fuerza simbólica que tiene el presentismo laboral en la cultura laboral española. En este punto, tales evaluaciones avisan que la reducción de la jornada laboral no solo topa con el inconveniente de unos salarios cada vez más escasos, sino con la existencia de unos imaginarios colectivos donde predomina la lógica masculina, lógica donde mostrar plena disponibilidad horaria es el horizonte para no perder el empleo o poder promocionar, pero también, demasiadas veces, es el refugio en el que las jornadas laborales extensas son el modo de rehuir o compensar una escasa o nula contribución a la carga total de trabajo diaria.

En este apartado merece también mención el actual interés de la UE por regular el tiempo de trabajo teniendo en cuenta el ciclo de vida (Anxo; Boulin, 2005), pues puede ser una puerta por donde encontrar alternativas a la reducción de la jornada laboral que difícilmente pueden ser negociadas o asumidas en clave individual. Sin embargo, debe quedar claro que a pe-

sar de ser cierta la preocupación de todos los países europeos, no tiene relación alguna con la propuesta de la "ley" italiana. La actual preocupación europea nace del interés por preservar y mantener las pensiones, dado el envejecimiento de la población, el acortamiento del ciclo laboral y las enormes dificultades por incorporar a las personas jóvenes a un mercado de trabajo que no es capaz de cambiar el modelo productivo vigente. Sin embargo, esas propuestas resultan interesantes para ver qué posibilidades tienen de cuestionar la centralidad productivista de la vida (donde solo se considera importante el tiempo de la jornada laboral desde los 16 a los 65 años). Debemos recordar que el ciclo laboral de las personas es cada vez más corto, el empleo (al menos el decente) es cada vez más escaso y que, en cambio, el ciclo de vida, por suerte, cada vez va a ser más largo.

La conciliación de la vida laboral y familiar

La conciliación de la vida laboral y familiar, tal como aparece nombrada a finales de la década de los 90, trata de encontrar soluciones a la mayor carga total de trabajo que las mujeres soportan, en comparación con los hombres, en las sociedades del bienestar contemporáneas. Las cifras que dan cuenta de esta situación (las encuestas del uso del tiempo) son similares en toda Europa, con pequeñas variaciones. El rasgo que sobresale en esa desigual distribución del tiempo cotidiano entre hombres y mujeres es la mayor acumulación de trabajo femenino, especialmente visible entre aquellas mujeres que tienen trabajo remunerado y trabajo doméstico y de cuidados con el que atienden su hogar-familia, es decir, madres, esposas y aquellas que vuelven a hacer de hijas o nueras o incluso de sobrinas, tías, cuñadas, etc. No se trata de un hecho nuevo, porque quien más y quien menos ha tenido o tiene muy cerca, a poco que se fije, mujeres que viven en esas circunstancias, pero algo sucede hoy en día cuando la conciliación aparece como una política destinada a apoyar a las mujeres para que puedan compatibilizar todos esos tiempos y trabajos. Es necesario precisar que nadie dice que las políticas de conciliación no sean necesarias, sino que lo que cabe preguntarse es si la conciliación solo la necesitan las mujeres.

De hecho, lo que parece haber sucedido es que las primeras soluciones ideadas, en las actuales sociedades del bienestar, especialmente en la Europa tras la Segunda Guerra Mundial, no resultan tan buena solución como parecían. En concreto, aquellas primeras soluciones propusieron, si bien de manera implícita era un contrato social de género, que las mujeres madres tuviesen un empleo a tiempo parcial o se retiraran del mercado laboral temporalmente durante la crianza de los hijos e hijas. Tal medida ha sido y es utilizada por buena parte de madres europeas, según nos muestran de nuevo las estadísticas laborales. Pero en la actualidad aquella solución no funciona ya, porque el mercado laboral femenino muestra que quienes trabajan a tiempo parcial no tienen posibilidad alguna de desarrollar una carrera profesional en condiciones, y porque ese mismo mercado presenta unos datos de paro especialmente entre las jóvenes y una segregación ocupacional y unas discriminaciones (peores salarios, más contratos temporales, más paro y precariedad...) entre las ocupadas que les impide tener una vida laboral en condiciones de igualdad que los hombres. Si bien las políti-

cas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, desarrolladas en estas últimas décadas, han tratado de poner remedio a tal situación, la crisis actual ha hecho evidente la fragilidad de tales medidas. Y en ese naufragio, la conciliación, tal y como está planteada, no parece ofrecer la ayuda necesaria.

Las actuales políticas de conciliación son fruto de las últimas y ya citadas estrategias para promover el empleo en la Unión Europea. En concreto, surgen a finales del siglo XX para conseguir una mayor ocupación femenina de las mujeres madres (con criaturas de menos de 12 años o con más de tres criaturas) que había que aumentar, según esos criterios, para afrontar la crisis de empleo que sufría Europa desde mediados de los 70. Para conseguirlo, esas estrategias se amparan bajo el paraguas de la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Pero, siguiendo el parecer de las principales especialistas europeas, la propuesta, aun antes de la crisis, no resulta exitosa porque sigue una lógica productivista, donde el trabajo solo es visto como actividad laboral y la conciliación aparece como una solución únicamente pensada para las mujeres, en concreto, solo para aquellas que son madres, olvidando de este modo el problema de los cuidados de las personas mayores dependientes que se ha producido por el creciente envejecimiento de la población europea.

Los instrumentos para hacer viables estas políticas europeas de conciliación consisten en la promoción de permisos laborales y de servicios de atención a la vida diaria (SAD), unos servicios que allá donde el Estado del bienestar es fuerte, como por ejemplo los países escandinavos, existen como servicios públicos desde antes de la conciliación, mientras que en los países mediterráneos, como por ejemplo el nuestro, son escasos o muy caros cuando dependen del mercado, porque el Estado del bienestar es más precario y hay fuertes resistencias culturales que no siempre permiten reclamarlos o apreciarlos. También es un obstáculo para su desarrollo la existencia de una fuerte tradición familista, gracias a la cual las mujeres ocupadas tienen una vida cotidiana donde, hoy por hoy, la conciliación se convierte en acumulación de una carga total de trabajo que gira en torno a las 70 horas semanales, según las encuestas de uso del tiempo comentadas.

En cuanto a los permisos laborales, la mayoría de los países europeos han desarrollado leyes que regulan los permisos de maternidad, las excedencias y otras licencias similares. En España se creó una ley de conciliación, en noviembre de 1999, que favorecía un permiso de maternidad que podía ser utilizado por el padre cuando la madre, siempre que fuera trabajadora en activo, lo permitiera. Posteriormente, la ley de igualdad de 2007 permitió por primera vez un permiso de paternidad de 13 días, mejorando los inconvenientes que la anterior ley de 1999 mantenía al respecto, permiso de paternidad que si bien en 2011 se amplió a 4 semanas, ha visto frenada su ampliación por motivos económicos, con la excusa de la actual crisis. También se promovió el "Plan Concilia", desde 2005, para los funcionarios del Estado, además de otras actuaciones similares promovidas por los gobiernos autonómicos. Asimismo, algunas empresas, especialmente las grandes, tratan de regular los horarios laborales para dar respuesta, según dicen, a las necesidades conciliadoras de su plantilla, a pesar de que las primeras valoraciones sobre estas medidas empresariales señalan el hecho de que no afectan por igual a toda la plantilla, sino que suelen favorecer a los más cualificados.

En relación con estos permisos, Suecia, Noruega y en la actualidad Islandia son líderes a la hora de ofrecer las mejores soluciones, tal como no dejan de recordarnos, con gran acierto, desde la plataforma PPIINA (Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción). Su legislación permite un permiso de paternidad de un mínimo de 4 semanas, obligado por ley, que llega a alcanzar los 5 meses en Islandia (PPIINA 2012) que, además de la mayor oferta de tiempo, parece haber incidido con éxito en el cambio de mentalidades y de culturas tanto a nivel personal como laboral y familiar. Este cambio también alcanza a los permisos, licencias y actuaciones destinadas a los cuidados de las personas mayores dependientes o de aquellas que presentan una diversidad funcional notoria. Es urgente encontrar nuevas alternativas, porque va a ser difícil, por no decir imposible, atender tan solo gracias a la buena voluntad de unas mujeres que son cada vez menos y que todavía se sienten con la obligación moral de atenderlas. La magnitud del problema es tal, que aun a pesar de la crisis va a haber que afrontar generando, entre otras cuestiones, la demanda de unos servicios de cuidados que son ya absolutamente necesarios para satisfacer unos derechos de ciudadanía que hoy por hoy muy pocas personas consideramos como tales, ya que, de otro modo, la actual contratación de mujeres inmigradas en condiciones laborales precarias no solo va a continuar siendo necesaria, sino que va a tener que aumentar. La mujer madre es una figura en retroceso y el envejecimiento de la población es uno de los logros de las sociedades del bienestar que tenemos la obligación de compartir.

Repensar la conciliación

Las evaluaciones que nos llegan de la aplicación de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar hacen pensar que el éxito es relativo. Esto ya era así antes de que la crisis estallara, ya que las dificultades por hacer compatibles la vida laboral y familiar son un reto que concierne a toda la sociedad, que difícilmente va a solventarse solo con apelaciones a la corresponsabilidad. Como muy bien dicen los especialistas británicos, el equilibrio entre la vida y el trabajo, tal como ellos denominan la conciliación, ha puesto de manifiesto que del trabajo sabemos bastante, pero que estamos lejos de saber o compartir un criterio común sobre qué es la vida. Un magnífico ejemplo de ello es el hecho de que en nuestra sociedad los hombres adultos que no tienen trabajo, porque se quedan en paro o se jubilan, no siempre saben qué hacer para vivir, o que se tolere o se vea como mal menor el hecho de que sean las mujeres las que están en paro o sin empleo. Se trata de un escenario donde los cambios demográficos aludidos parecen dejar claro que en un futuro inmediato quizás no vaya a haber empleo para todo el mundo, pero de lo que no hay duda es de que sí va a haber mucho trabajo, pues las necesidades de cuidados y su importancia no hacen más que aumentar. Así las cosas, hay que ser consciente de que la actual crisis económica, junto con el miedo a perder el empleo de las personas que lo tienen y la idea de que no hay otra que tener o mostrar la mayor disponibilidad posible, requieren pensar en nuevas alternativas. Y las respuestas que sí hagan viable el equilibrio entre la vida laboral, familiar y personal para toda la población tienen que ser ideadas y aplicadas con urgencia.

Si la conciliación tiene que formar parte de esas respuestas, no puede continuar pensándose como un asunto que solo afecta a las mujeres, porque repartir el tiempo y el trabajo es socialmente necesario para que hombres y mujeres vivan cotidianamente de manera más equitativa, algo que debe quedar fuera de toda discusión. Y esperar a que pueda haber otros cambios en el sistema socioeconómico vigente, como algunas voces alternativas reclaman, hace pensar en el dicho "cuán largo me lo fiáis". De ahí que también parezca adecuado desarrollar políticas de tiempo, en particular de aquellas que piensan en nuevos escenarios como la vida cotidiana y la ciudad, para afrontar la problemática que gira en torno a la conciliación. Esas mismas voces reclaman que tales propuestas vayan acompañadas de una revisión del actual contrato social entre hombres y mujeres para paliar las desigualdades de género, en concreto, de aquel contrato que acompañó las bases del actual Estado del bienestar, convirtiendo a los hombres en cabeza de familia, y por lo tanto en el principal proveedor de ingresos del núcleo familiar, y a las mujeres en amas de casa cuidadoras del hogar-familia. Aquel contrato no se ajustó nunca a la realidad de una sociedad donde las mujeres siempre trabajaron más que los hombres, a pesar de que no fuera así reconocido, pero fue la base de las políticas para redistribuir la riqueza y el bienestar. El tiempo y el trabajo dedicados a los cuidados de las personas y del hogar-familia quedaron excluidos y la conciliación por sí sola no parece que pueda solucionar la cuestión, pues, como ya se ha dicho, la jerarquía y los prestigios entre los tiempos y los trabajos existen y es necesario encontrar nuevos consensos.

Las políticas de tiempo pueden, así vistas, coadyuvar a encontrar alternativas viables, porque efectivamente la problemática a solucionar tiene que ver con tiempo, con trabajo y con la redistribución de la riqueza y el bienestar. En estos términos parece ineludible que las primeras actuaciones empiecen por la regulación del tiempo de trabajo y los permisos laborales. En este punto, nadie cuestiona la necesaria existencia de los permisos laborales, como la conciliación contempla, pero no se debe olvidar que no son suficientes porque estos permisos solo regulan períodos de tiempos de trabajo excepcionales. Lo que hace falta es que toda la población ocupada reduzca la jornada laboral diaria de manera sincrónica y cotidiana. El objetivo de esta reducción fue no hace tanto un objetivo para repartir el empleo en un momento de escasez del mismo, como ahora sucede, pero esa reducción, vista desde el enfoque aquí defendido, tiene que plantear un horizonte donde cualquier persona ocupada tenga, además de su jornada laboral, el tiempo necesario para el trabajo doméstico-familiar y de cuidados, para el tiempo de ocio y para gozar de tiempo de libre disposición personal. Esta combinación tiene que poder ser independiente de su género, clase, edad o etnia, y tiene que variar forzosamente a lo largo de su ciclo de vida y no solo según criterios de rentabilidad empresarial, de éxito profesional o de consumo más o menos ostentoso. Si alguien piensa que tal propuesta es utópica e irrazonable, debe tener presente que, en la actualidad y agravado por la crisis, el tiempo individual continúa siendo un tiempo social donde los privilegios de unos (acostumbran a ser pocos y masculinos) siempre se basan en las desventajas de las otras (mujeres a su mayoría, principalmente de clase trabajadora y/o de etnias subordinadas).

En cuanto a la renovación del contrato social entre hombres y mujeres, conviene además no olvidar que el protagonismo femenino o, dicho de otra manera, el absentismo masculino de las tareas cotidianas de cuidados es probablemente uno de los principales inconvenientes que presenta la actual conciliación. Hace falta, pues, promover medidas que cuestionen la centralidad y el prestigio que tiene el tiempo del trabajo remunerado a la hora de organizar la vida cotidiana de las personas, de las empresas y de las ciudades. Hay que hacerlo también porque solo así se puede dar valor a la contribución que las mujeres hacen al bienestar cotidiano a través del trabajo doméstico-familiar y de cuidados. Solo así todo el mundo puede reconocer su importancia y su necesidad. Hay que promover, por lo tanto, medidas reguladoras del tiempo y el trabajo que cuestionen la jerarquía de un cabeza de familia masculino, siempre disponible laboralmente, reclamando además que los cuidados de las personas puedan ser socialmente organizados cotidianamente, como por ejemplo lo son la enseñanza o la sanidad, pues la familia no puede ni va a poder con ellos.

Se trata, a corto plazo, de evitar que la conciliación, allá donde todavía pueden permitirse plantearla, sea pensada y vivida como si fuera solo un asunto de mujeres, asunto que no podrá ser viable sin redistribuir entre hombres y mujeres la carga total de trabajo, en clave de cotidianidad y cambiar la organización social que rige la relación entre el tiempo y el trabajo bajo las pautas socio-culturales vigentes. Ahí cuestionar la absoluta disponibilidad laboral es un primer paso y hacer visible la disponibilidad, también absoluta para los cuidados, que se requiere y espera de las mujeres en las familias es el añadido siempre olvidado o ignorado. No son ni una tarea sencilla ni una cuestión que se pueda resolver individualmente, pero está por ver que no puedan ser. Estaría bien, además, que las soluciones ideadas ni reforzaran las desigualdades sociales existentes ni crearan otras nuevas, en particular aquellas que tienen que ver con la generación y con la etnia. Mientras tanto, en el día a día, además de promover la conciliación, tal cual está planteada, muchas mujeres agradecerían que los hombres se preguntaran por qué ellos no necesitan conciliar, y entonces probablemente buena parte de los problemas aquí comentados desaparecerían.

Políticas de tiempo: entre el éxito, la insatisfacción y la paradoja

Tal y como hemos intentado hacer patente en este escrito, hablar de políticas de tiempo supone recuperar las reflexiones y propuestas que, en la década de los 80 del siglo XX, formularon algunas científicas sociales del sur de Europa para promover actuaciones en torno al tiempo, el trabajo y el bienestar. Esas aportaciones y propuestas, como se ha explicado, se formularon como anteproyecto de ley que no llegó a promulgarse, pero cuyos ejes básicos continúan siendo claves para repensar alternativas, en especial, en estos momentos de crisis donde las sociedades del bienestar parecen haber agotado el modelo social imperante. A la hora de reseñar las conclusiones, conviene recordar que dicho proyecto de ley no debe contemplarse como un proyecto totalmente fallido, si bien se deben matizar los términos de esta afirmación. Parece posible incluso apuntar que el conjunto de la propuesta ha logrado un éxito relativo, porque ha encontrado resistencias para hacerse viable. El éxito remite, sin lugar a dudas, al acierto de haber puesto sobre la mesa las cuestiones clave de la proble-

mática del tiempo en las sociedades contemporáneas, mientras que las resistencias hay que buscarlas en las actuaciones existentes, reconocidas hasta ahora como políticas de tiempo, incluyendo las políticas de conciliación en ese paquete de medidas.

Las políticas de tiempo más exitosas han sido las políticas de tiempos y ciudad, desarrolladas desde instancias y saberes mucho más cercanos al interés por reconocer la ciudad exclusivamente como espacio urbano que de aquellas primeras políticas en torno al tiempo y el bienestar con perspectiva de género. El primer tipo de políticas de tiempo mencionadas podrían ser tipificadas como políticas urbanas del tiempo, constituyendo, en buena medida, lo que hemos dado en llamar el *hardware* de las políticas de tiempo en la ciudad, porque el territorio urbano, y no el tiempo, constituyen su eje vertebrador (Torns; Borràs; Moreno; Recio, 2006). Se trata de unas políticas urbanas cuyas actuaciones y objetivos ni han conseguido promover actuaciones donde la dimensión temporal fuese tenida en cuenta, ni han servido para redefinir el bienestar cotidiano de la ciudadanía. Este último objetivo es difícil de conseguir, pero probablemente se encuentra más cercano a la propuesta italiana primigenia y lo podríamos denominar el *software* de las políticas de tiempos a la ciudad, territorio que debe ser considerado, desde esta óptica, el escenario de la acción pública en el que es necesario tejer nuevos vínculos de ciudadanía desde la proximidad y la accesibilidad. Solo así va a ser posible que la atención a las necesidades derivadas del bienestar cotidiano de las personas sean el centro de unas actuaciones que no deben estar solo regidas por la lógica mercantil o del consumo. En definitiva, una tendencia que debe trasladar las políticas de tiempo al campo de quienes pueden organizar y pensar la ciudad, políticos, urbanistas y hacer sentir las voces y el compromiso de la ciudadanía.

Resulta, sin embargo, igualmente cierto que en los últimos veinticinco años se han llevado a cabo actuaciones en torno al tiempo de trabajo (visto solo como jornada laboral), incluso en el período de bonanza económica, pero no es menos cierto que tales actuaciones no han sido reconocidas o reclamadas como políticas de tiempo, y que los actuales tiempos de crisis, valga la paradoja, no parecen ser los más idóneos para promover grandes propuestas en este terreno, a pesar de que estas políticas laborales sí han tenido mayor eco y reconocimiento que las anteriores, dada la importancia y centralidad del tiempo de trabajo en nuestra sociedad. Las evaluaciones efectuadas (Torns; Miguélez, 2006) muestran que todas esas políticas laborales tratan de flexibilizar el horario de la jornada laboral, ampliándolo o disminuyéndolo, para obtener más y mejor disponibilidad laboral de la población ocupada. Por ello, no resulta raro comprobar que solo las mujeres que viven tratando de hacer compatible su vida laboral con el trabajo doméstico-familiar y de cuidados no las valoren y reclamen reducciones de tiempo de trabajo de cariz sincrónico y cotidiano. Ese dato permite vislumbrar asimismo que la mayoría de la población ocupada solo aprueba regulaciones de la jornada laboral que les permitan acumular diacrónicamente tiempos de trabajo remunerado y tiempo libre o de vacaciones.

Así pues, nos encontramos ante la paradoja que supone comprobar cómo las ideas clave planteadas en la ley del tiempo italiana se han acabado recogiendo en otros campos de intervención de la política social que, dicho sea de paso, a menudo no tiene que afrontar la

perspectiva de género como un estigma. Este es un hecho que podría valorarse en positivo, si no fuera porque esas políticas laborales no cuestionan la centralidad que el tiempo de trabajo remunerado tiene a la hora de organizar la vida de las personas, las empresas y las ciudades. El tiempo actúa como modelo de referencia de las pautas, valores y actividades que organizan y regulan la sociedad, y conforma unos imaginarios colectivos que lo consideran como el único a tener en cuenta a la hora de idear el proyecto de vida personal y establecer las prioridades, las disponibilidades y la jerarquía de los prestigios sociales.

Sea como fuere, es cierto que hay que reconocer que el progresivo aumento del interés por las cuestiones relacionadas con el tiempo, el trabajo y el bienestar cotidianos ha alcanzado incluso las instancias y directivas de la Unión Europea. Así pues, es fácil comprobar que algunas de las experiencias vigentes en ciertos países europeos en esta materia se inscriben bajo el paraguas europeo y que ese paraguas también acoge las actuaciones orientadas a promover y mejorar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Pero se debe reconocer también que esta aparición y presencia europea a favor de ese tipo de políticas de tiempo no rompe la paradoja que las acompaña desde su nacimiento: en los países escandinavos donde hay más bienestar material e igualdad de género no hay políticas de tiempo. Esta paradoja se refuerza cuando se observan las cifras estadísticas producidas por EUROSTAT en torno al uso del tiempo. Los datos ponen de manifiesto diferencias nacionales en la desigual distribución de la carga total de trabajo entre hombres y mujeres, siendo los países nórdicos los que menos desigualdad registran. Más allá de la evidencia empírica, las razones de esta mayor o menor presencia de las políticas de tiempo y de la aparente paradoja que las acompaña parecen remitirnos a diferentes razones: en primer lugar, a las diferentes tradiciones que amparan el origen y la consolidación del Estado del bienestar; en segundo lugar, a la diversa consolidación del concepto de ciudadanía que de ello se deriva; y en tercer lugar, a la misma idiosincrasia cultural que preside los modelos familiares. Se debe precisar la fuerte tradición familista de los países europeos del sur, de los que España es un buen representante.

Por último, cabe concluir que el tiempo y su relación con el trabajo y el bienestar cotidianos es una herramienta clave para hacer visibles los límites del Estado del bienestar. Tal argumento era cierto aun antes de que la actual crisis cuestionara el modelo, arrasando derechos de ciudadanía conseguidos, porque evidencia una desigual distribución en los usos sociales del tiempo entre hombres y mujeres. Esta distribución tiene que ver con más trabajo y menos bienestar para las mujeres. Pero eso que parecía ser así, en la actualidad afecta igualmente a aquellos grupos de edad, criaturas, jóvenes y personas mayores que o bien no pueden valerse por sí mismas o bien no pueden, aunque quieran, entrar y/o permanecer en el mercado de trabajo. Esta última condición es imprescindible para ser considerado ciudadano de pleno derecho esta sociedad. En esa tesitura, parece imprescindible revisar el concepto de ciudadanía con objeto de replantear el contrato social entre géneros, entre generaciones y entre etnias, una tarea que se puede ver apoyada por el desarrollo de políticas de tiempo, siempre y cuando estén pensadas desde la lógica que liga tiempo y bienestar cotidiano. Si bien nadie duda de que estas políticas sean la solución a tamaño desafío, tampoco parece demasiado descabellada la idea de que tener tiempo para pensar pueda ser un buen comienzo.

Bibliografía

Aliaga, C. (2006). "How is the time of women and men distributes in Europe?". *Eurostat Statistics in focus*/4.

Anxo, D.; Boulin, J.Y. (2005). *Working time options over the life course: changing social security structures*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Balbo, L. (1987). *Time to Care. Politiche del tempo e diritti quotidiani*. Milano, Franco Angeli.

Bettio, F.; Simonazzi, A.; Villa, P. (2006). "Change in Care Regimes and Female Migration: The Care Drain in the Mediterranean". *Journal of European Social Policy*, nº 16, vol. 3, pp. 271-285 (traducción castellana en Carrasco; Borderías; Torns, 2011).

Carrasco, C.; Borderías, C.; Torns, T. (eds.) (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid, La Catarata.

Cordoni, E. (1997). "Las mujeres cambian los tiempos". *Cuadernos de relaciones laborales*/2.

Daly, M.; Lewis, J. (2000). "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", en *British Journal of Sociology*, vol. 51/2 (traducción castellana en Carrasco; Borderías; Torns, 2011).

Durán, M.Á. (2006). *El valor del tiempo*. Madrid, Espasa-Calpe.

Elias, N. (1997). *Sobre el tiempo*. México, F.C.E. (2ª ed.).

G.P.I. (2005). *Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: Situación actual, necesidades y demandas*. Madrid, Instituto de la Mujer.

Hernes, H. (1990) (1984). *El poder de las mujeres y el Estado del Bienestar*. Madrid, Vindicación Feminista.

PPIINA (2012). *En las alegrías y en las penas. Hombres islandeses de permiso por paternidad*. www.igualeseintransferibles.org.

Prieto, C. (dir.) (2007). *Trabajo, género y tiempo social*. Madrid, Hacer-Universidad Complutense.

Thompson, E.P. (1967). "Time, work-discipline and industrial capitalism". *Past and Present*, nº 38, pp. 56-97.

Tobío, C. (2005). *Madres que trabajan: dilemas y estrategias*. Madrid, Instituto de la Mujer.

Torns, T. (2011). "Conciliación de la vida laboral y familiar o corresponsabilidad: ¿el mismo discurso?". *RIDEG*, nº 1/11.

Torns, T.; Borràs, V.; Moreno, S. (2007). "Las políticas de conciliación: políticas laborales versus políticas de tiempo". *PAPERS*/83.

Torns, T.; Borràs, V.; Moreno, S.; Recio, C. (2006). *Les polítiques de temps: un debat obert.* Barcelona, Ajuntament de Barcelona - Regiduria dels Nous Usos Socials del Tiempo (NUST).

Torns, T.; Miguélez, F. (coords.) (2006). *El Temps de treball: Balanç d'actuacions a la Unió Europea*. Barcelona, Consell Econòmic i Social de Barcelona - Regiduria dels Nous Usos Socials del Temps.

Torns, T.; Recio, C. (2012). "Las desigualdades de género en el mercado de trabajo: entre la continuidad y la transformación". *Revista de Economía Crítica*, nº 14.

Villota, P. de (ed. 2008). *Conciliación de la vida profesional y familiar: Políticas públicas de conciliación en la Unión Europea*. Madrid, Síntesis.

11

HERRIAREN DEFENDATZAILEEN ADIERAZPENA
DECLARACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

HERRIAREN DEFENDATZAILEEN ADIERAZPENA / *DECLARACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO*

Herriaren Defendatzailea, Andaluziako Herriaren Defendatzailea, Aragoiko Justicia, Diputado del Común, Procurador del Común, Kataluniako Síndic de Greuges, Valentziako Erkidegoko Síndic de Greuges, Valedor do Pobo, Nafarroako Arartekoa eta EAEko Arartekoa Gasteizen bildu dira XXIX. Koordinazio Jardunaldietan, "Familiak eta beraien beharrak eta erronkak oraingo gizarte- eta ekonomia-egoeran: botere publikoen erantzuna" gaia jorratzekoetan, eta adierazpen hau jendaurrean aurkeztu nahi dute.

Familiak askotarikoak dira morfologiari dagokionez eta berezko eginkizun esklusibo batzuk garatzen dituzte, beste gizarte-sistema eta -erkidego batzuez ordezten zailak direnak. Familia lehen mailako afektu eta harremanen egoitza da, baita eragile sozializatzaile nagusia ere, eta norberaren garapenari eta erkidegoaren eraikuntzari modu erabakigarrian laguntzen die. Konstituzioak 39.1. artikuluan, autonomia-estatutuek beren testuetan eta Europar Batasunaren Funtsezko Eskubideen Gutunak 33. artiku-

El Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Justicia de Aragón, el Diputado del Común, el Procurador del Común, el Síndic de Greuges de Catalunya, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, el Valedor do Pobo, el Defensor del Pueblo de Navarra y el Ararteko del País Vasco, se han reunido en Vitoria-Gasteiz en las XXIX Jornadas de Coordinación que han versado sobre el tema "Las familias y sus necesidades y retos en el actual entorno social y económico: respuesta de los poderes públicos" y desean exponer públicamente la presente declaración.

Las familias, diversas en su morfología, desarrollan funciones propias y exclusivas, difícilmente sustituibles por otros sistemas y comunidades sociales. Sede de afectos y de relaciones primarias, la familia es el principal agente socializador y contribuye de manera determinante al desarrollo individual y a la construcción de la comunidad. Este valor y su exclusividad son reconocidos por la Constitución en su artículo 39.1, por los Estatutos de autonomía en sus respectivos textos y por la Carta de los Derechos Funda-

luan balio hori eta haren esklusibotasuna aitortzen dituzte eta botere publikoak familiaren babes soziala, ekonomikoa eta juridikoa ziurtatzera hertsatzen dituzte.

1. Europako testuinguruko herrialdeekin alderatzen duen begirada batek agerian jartzen du Espainian familiak babesteko gastua txikiagoa dela, eskuragarri dauden azken datuen arabera BPGdren %1,51 baitzen, Europako batez bestekoa %2,26 izanik. Familia-politikek Espainian gutxienez Europako batez bestekora heltzen diren ekonomia- eta aurrekontu-baliabideak eduki beharko lituzkete.

2. Familiek, haien konfigurazioa eta osaera edozein direla ere, premia komun batzuk dauzkate. Hiru arlo hauek hartzen dituzte barne: a) seme-alaben hezierari eta familia barneko zaintzari lotutako kostuei aurre egiteko baliabideak; b) familia-erantzukizunak bateratzeko denbora eta zerbitzuak; c) informazioa, orientazioa eta aholkuak guraso-gaitasuna modu egokian garatzeko. Politika publikoek hiru arlo horietako premiak behar bezala bete behar dituzte.

3. Kostuak konpentsatzera bideratutako politikek, nagusiki zerga-politiken eta zuzeneko transferentzia ekonomikoen bidez egikaritutakoek, gizarte-errealitate berriak (bai askotariko familia-ereduak bai seme-alabak zaintzeko ereduak) aintzat hartu behar dituzte eta adingabeen, ezgaitasunen bat duten pertsonen eta mendetasuna duten pertsonen arreta modu erabakigarriago batean babestu behar dute.

4. Lanbidea eta familiako bizitza bateratzeari eta haurren eta zainketak behar

mentales de la Unión Europea en su artículo 33, que instan a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica a la familia.

1. Una mirada comparativa con los países del contexto europeo pone de manifiesto el menor gasto en protección a las familias en España, que alcanzaba, según los últimos datos disponibles el 1,51% del PIB, frente al 2,26% de la media de Europa. Las políticas familiares deberían disponer en España de recursos económico-presupuestarios que alcanzasen, al menos, la media europea.

2. Las familias, independientemente de su configuración y composición concretas, presentan unas necesidades comunes que comprenden estos tres ámbitos: a) recursos para hacer frente a los costes asociados a la crianza de los hijos e hijas y al cuidado intrafamiliar; b) tiempo y servicios para la conciliación de las responsabilidades familiares; c) información, orientación y asesoramiento para el adecuado desempeño de las competencias parentales. Las políticas públicas han de satisfacer adecuadamente las necesidades de esos tres ámbitos.

3. Las políticas dirigidas a la compensación de los costes, principalmente ejecutadas a través de políticas fiscales y transferencias económicas directas, deben considerar las nuevas realidades sociales (tanto los modelos de familias diversas, como las fórmulas de custodia de hijos e hijas) y apoyar de forma más decisiva la atención a los menores de edad, a las personas con discapacidad y a las personas con dependencia.

4. En relación con la conciliación de la vida laboral y familiar y a la corresponsabilidad en

dituzten pertsonen zaintzan eta arretan erantzunkidetasunari dagokienez, gure aburuz, herri-administrazioek kontrataziorako sorospen zuzenak edo zeharkakoak, lan-merkatura itzultzeko pizgarriak eta trebakuntza- eta birziklatze-jardunak onartzen jarraitu behar dute. Horrez gain, emakumeak lan-merkatuan sartzearen eta gizonek familia-erantzukizunetan aktiboki parte hartzearen alde egiten duten arau-aldaketetan sakontzeari eutsi behar zaio.

5. Era berean, beharrezkotzat jotzen da bateratzea errazten duten zerbitzuen eskaintza nahiko bat bultzatzea: 0 eta 3 urte bitartean dauzkaten haurren arretarako zerbitzuak eta mendeko pertsonentzako hurbiltasun-zerbitzuan. Halaber, laneko eta aisialdiko ordutegiak aztertu beharko lirateke hobeto arrazionalizatzeko.

6. Europako zuzentarauen ildotik eta beren seme-alaben hezkuntzan eta garapen integralean duten erantzukizuna egikaritzeko orientazioa bilatzen duten gurasoen eskaerei erantzunez, ezinbestekoa da gurasotasun positiboko neurrietan aurrera egitea, haien ezarketa handituz, familia eta eskolaren arteko elkarlana are gehiago sustatuz eta guraso-erantzukizunak modu egokian gauzatzeko prozedura eraginkorren erabileran aurrera eginez.

7. Frogagarria da familia-moten aniztasuna gero eta zabalagoa dela. Aniztasun horrek behar diren onarpena eta errespetua aurkitu behar ditu legezko tipifikazioan, agiri ofizialetan eta ikastetxeetako curriculumean eta diskurtsoan. Era berean, ahultasuna edo babesgabetasuna sor dezakeen inguruabarren batean dauden familia-motei (guraso bakarreko familiak, familia etorkinak, familia homoparentalak,

el cuidado y en la atención de los niños y niñas y personas necesitadas de cuidados, entendemos que las administraciones públicas deben continuar aprobando subsidios directos o indirectos a la contratación, incentivos a la reincorporación al mercado laboral, actuaciones de formación y reciclaje y que, al mismo tiempo, se ha insistir en profundizar en los cambios normativos que favorezcan la incorporación de la mujer al mercado laboral y la participación activa de los hombres en las responsabilidades familiares.

5. Asimismo, se ve necesario impulsar una oferta suficiente de servicios que faciliten la conciliación: servicios para la atención de niños y niñas de 0 a 3 años y servicios de proximidad para las personas dependientes. De igual manera, deberían analizarse los horarios de trabajo y ocio para su mayor racionalización.

6. En línea con las directrices europeas y en respuesta a las demandas de padres y madres que buscan orientación para el ejercicio de su responsabilidad educativa y de desarrollo integral de hijos e hijas, resulta imprescindible avanzar en las medidas de parentalidad positiva, aumentando su implementación, promoviendo aún más la colaboración familia-escuela y avanzando en el uso de procedimientos eficaces para el adecuado desempeño de las responsabilidades parentales.

7. Resulta constatable la existencia de una diversidad de tipos de familia cada vez más amplia. Esa diversidad ha de encontrar el reconocimiento y respeto debidos en la tipificación legal, en los documentos oficiales, o en el currículo y discurso de los centros educativos. De igual manera, deben articularse medidas efectivas para garantizar el derecho de igualdad y a la no discriminación a los tipos de familias en los que concurre alguna

etnia ijitoko familiak, etab.) berdintasunerako eta bereizkeria ez jasateko daukaten eskubidea bermatzeko neurri eraginkorrak antolatu behar dira.

8. Laguntza sozioekonomikoa funtsezkoa da espainiarrek jasaten duten krisi larriaren ondorioz gizarte-bazterketako arriskuan edo egoera latzean dauden familia guztientzat. Zentzu horretan, gure iritziz, botere publiko eskudunek Espainian bizitza duin bati lotutako premiak betetzea helburu duen eta gizarteratzeari eta laneratzeari lotuta dagoen prestazio ekonomiko bat egotea ahalbidetu behar dute. Prestazio horietarako eskubidearen onarpenari buruzko ebazpenak laster eta legez ezarritako epeen barruan eman behar dira. Bestalde, politika publikoen lehentasuna haur-pobrezia eta pobrezia energetikoa ezabatzea izan behar da; horretarako, neurri eta tresna eraginkorrak prestatu behar dituzte.

9. Gure ustez, etxebizitza duin eta egoki bat edukitzeko konstituzio-eskubidea babesteko eta bermatzeko mekanismoak indartu behar dira, bereziki egoitza-irtenbide egoki bat eskuratzeko aukeratik baztertuta dauden familiei eta seme-alabak dituzten familiei dagokienez, etxebizitza hutsen kopurua murriztuz, alokairua sustatuz eta herritarrak beren ohiko etxebizitzen utzarazpenen aurka babestuz. Halaber, herriaren defentsa erakundeok bigarren aukerako lege baten onarpena babesten dugu; lege horrek utzarazteko aukera murrizten duten mugak barne hartuko lituzke, gainzorpetze edo kaudimen-gabeziako kasuetan betiko gizarte-bazterketa saiheste aldera.

circunstancia que pueda generar vulnerabilidad o desprotección (familias monoparentales, familias inmigrantes, familias homoparentales, familias de etnia gitana, etc.).

8. El apoyo socioeconómico resulta esencial para todas las familias afectadas por la grave crisis que sufren los españoles que se encuentran en riesgo o situación de severa exclusión social. En este sentido, consideramos que los poderes públicos competentes deben procurar la existencia en toda España de una prestación económica, cuyo objeto sea cubrir las necesidades asociadas a una vida digna y esté ligada a la inserción socio-laboral. Las resoluciones relativas al reconocimiento del derecho a estas prestaciones han de dictarse con prontitud y dentro de los plazos legalmente establecidos. Por otra parte, las políticas públicas han de fijar como prioridad la eliminación de la pobreza infantil y de la pobreza energética, habilitando para ello medidas e instrumentos eficaces.

9. Creemos necesario reforzar los mecanismos de protección y garantía del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, en especial en los casos de familias excluidas de la posibilidad de acceder a una solución residencial adecuada y de familias con hijos e hijas, tendiendo a la reducción del número de viviendas vacías, al fomento del alquiler y a la protección de los ciudadanos frente a los desahucios de sus viviendas habituales. Así mismo, las Defensorías del Pueblo respaldamos la aprobación de una ley de segunda oportunidad, comprensiva de límites que reduzcan la posibilidad de un desahucio, evitando la exclusión social perpetua en los casos de sobreendeudamiento e insolvencia familiar.

10. Gure aburuz, ahultasun- edo arrisku-egoeran dauden eta adingabeak dituzten familientzako laguntzak bereziki aipatu behar dira. Zehazki, hauetaz ari gara: a) pobrezia-egoeran dauden eta adingabeak ardurapean dituzten familiak; b) seme-alabekin gatazkak dituzten familiak; esparru horretan familia-bitartekaritza gehiago sustatzeko eskatzen dugu, baita familia-elkarguneen zerbitzuen arauketa autonomiko bat ere, nolanahi ere haurrak edo nerabeak eragin diezaiokeen erabakiak hartzeko parte hartzen duela bermatuta egon dadin; c) genero-indarkeriaren eraginpean dauden adingabeak; haientzat berezko nortasuna daukaten biktimatzat jotzeko eskatzen dugu.

11. Autonomia mugatuta daukaten eta bizitza autonomo bat garatzeko laguntza pertsonalak edo materialak behar dituzten pertsonak bizi diren familiei dagokienez, sistema desberdinak harmonizatzeko eta koordinatzeko neurriak hartu behar dira, gainjartzeak, bikoiztasunak eta gabeziak edo estaldura-eskasiak saiheste aldera. Pertsona eta familia horientzat, Autonomiaren Aldeko eta Mendetasunari Arreta Eskaintzeko Sistema gizarte-estatuaren funtsezko euskarri bat da, eta alferrik galdu behar ez den gizarte-erdiespen bat ere bai. Gure iritzi, pertsona horiek beren etxeetan mantentzera bideratutako tresna eta neurri guztiak orobat indartu eta zabaldu behar dira.

10. Consideramos que una especial mención requieren los apoyos a las familias con menores en situación de vulnerabilidad o riesgo, en concreto a estas: a) las familias en situación de pobreza con menores a cargo; b) las familias en conflicto con hijos e hijas, ámbito en el que demandamos una mayor potenciación de la mediación familiar, así como una reglamentación autonómica de los servicios de puntos de encuentro familiar, garantizando en todo caso la debida participación del niño, niña o adolescente en la toma de decisiones que le puedan afectar; c) los menores expuestos a la violencia de género, para los que reclamamos el reconocimiento de víctimas con identidad propia.

11. En relación con las familias en las que conviven personas que tienen limitada su autonomía y necesitan ayudas personales o materiales para desarrollar una vida autónoma, se hace necesario adoptar medidas de armonización y coordinación de los diferentes sistemas para evitar solapamientos, duplicidades y carencias o insuficiencias de cobertura. Para estas personas y familias el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia constituye un pilar esencial del Estado social y un logro que no debe malograse. Entendemos también que es preciso reforzar y ampliar los dispositivos y las medidas encaminadas al mantenimiento de estas personas en su hogar.

ararteko

Herriaren Defendatzailea

Defensoría del Pueblo

ARARTEKOAREN ARGITALPENAK

PUBLICACIONES DEL ARARTEKO

TXOSTEN BEREZIAK

- *Kalabozoak. Ertzaintzaren eta udalen atxiloketa egoitzak.* 1991.
- *Psikiatrikoak. Ospitale psikiatrikoetako buru-gaisoen egoera.* 1992.
- *Adinekoen egoitzak Euskal Autonomi Elkartean (1992-1993).* 1994.
- *Euskal Herriko Ararteko Erakundearen lehen bost urteak (1989-1994).* 1994.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan egoitzez kanpo adinekoentzat dagoen laguntzari buruzko txosten berezia (1994-1995).* 1996.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko kartzeletako egoera.* 1996.
- *Babesik gabeko haur eta nerabeentzako laguntza zerbitzuak.* 1997.
- *Adin txikiko lege-hausleak.* 1998.
- *Uraren kalitatearen babesa Zadorra sistemako urtegietan.* 1999.
- *Oinarrizko gizarte-zerbitzuen egoera EAEn.* 1999.
- *Buruko gaitzaren trataera ospitaletik kanpo.* 2000.
- *EAEko hezkuntza-premia bereziei emandako erantzuna.* 2001.
- *Sasoikako langileen egoera Arabako mahats eta patata bilketan.* 2002.
- *Pertsona ezgaituen lanerako aukerak EAEn.* 2003.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan erabilera publikoa duten eraikinen irisgarritasuna.* 2003.
- *Emakumeen kontrako indarkeriari erakundeek emandako erantzuna EAEn.* 2003.
- *Pertsona nagusiei emandako arreta EAEn: etxeko laguntza, eguneko zentroak eta egoitza-zentroak.* 2005.
- *Bakarrik dauden adin txikiko atzerritarren egoera EAEn.* 2005.
- *Etxerik gabe eta bazterkeria larrian dauden pertsonen premiei emandako erantzuna.* 2006.

INFORMES EXTRAORDINARIOS

- *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza.* 1991.
- *Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos.* 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993).* 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994).* 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995). 1996.*
- *Situación de las cárceles en el País Vasco.* 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección.* 1997.
- *Intervención con menores infractores.* 1998.
- *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra.* 1999.
- *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV.* 1999.
- *Atención comunitaria de la enfermedad mental.* 2000.
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV.* 2001.
- *Situación de la población temporera en Álava.* 2002.
- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV.* 2003.
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco.* 2003.
- *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV.* 2003.
- *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales.* 2005.
- *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV.* 2005.
- *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave.* 2006.

- *Bizikidetza eta gatazkak ikastetxeetan.* 2006.
- *Gazteentzako etxebizitza politika publikoak EAEn.* 2007.
- *Arreta soziosanitarioa: esparru kontzeptuala eta nazioarteko eta autonomietako aurrerapausoak. Hurbilketa.* 2008.
- *Gizarte ekintza sektoreko lan baldintzak.* 2008.
- *Euskadin terrorismoaren biktimei erakundeek emandako arreta.* 2009.
- *Adingabekoei balioak transmititzea.* 2009.
- *Transgeneroen eta transexualen egoera Euskadin.* 2009.
- *EAEko erakundeen jarduna nerabeen droga kontsumoaren arloan.* 2010.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen egoera.* 2010.
- *EAEko garraio sistema publikoak duen irisgarritasunari buruzko diagnostikoa.* 2011.
- *Arrisku egoera berezietan dauden adingabeak.* 2011.
- *EAEn norberaren autonomia sustatzeko eta mendetasunari arreta emateko legearen aplikazioa.* 2011.
- *E-inklusioa eta Euskadin herritarrek IKTen bitartez gizartean eta eremu publikoan parte hartzea.* 2013.
- *Askatasunik gabe dauden pertsonen buruko osasunari EAEn emandako arreta soziosanitarioa.* 2014.
- *Familiei laguntzeko politikak Euskadin: azterketa eta proposamenak.* 2014.

- *Convivencia y conflictos en los centros educativos.* 2006.
- *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV.* 2007.
- *Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos.* 2008.
- *Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social.* 2008.
- *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi.* 2009.
- *La transmisión de valores a menores. 2009.*
- *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi.* 2009.
- *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia.* 2010.
- *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco.* 2010.
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV.* 2011.
- *Infancias vulnerables.* 2011.
- *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV.* 2011.
- *E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las TIC en Euskadi.* 2013.
- *La atención sociosanitaria a la salud mental de las personas privadas de libertad en la CAPV.* 2014.
- *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas.* 2014.

URTEKO TXOSTENAK

- Liburukiak: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

INFORMES ANUALES

- Volúmenes: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

ARARTEKOAREN GOMENDIOAK

- Gomendioak 2002, 2003, 2004.

BESTELAKO ARGITALPENAK

- *Idatz arauak / Normas de redacción.* 1992.
- *Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra. Herrialdeko Ombudsmanaren garrantzia.* 1993.
- *Esanak eta eginak / Dichos y hechos. Juan San Martín, Arartekoa.* 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.* 2000.

Faksimilak

- *Jaquin-bide Iritarautia* – 1820. Kadizko Konstituzioari buruz euskaraz idatzitako eskuizkribu argitaragabea, irakaskuntzarako moldatua. 1991.
- *Gaioren Institutionum*. 1992. (Gaztelaniazko lehen argitaralditik aterea, Madril, 1845).
- Aita Frantzisko Vitoriakoaren *De indis insulanis. De iure belli*. 1993. (Lyonen 1557an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Valentín de Forondaren *Cartas sobre la policía*. 1998. (Iruñean 1820an egindako bigarren argitaralditik aterea).
- Miguel de Lardizábal y Uriberen *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. 2000. (Madrilen 1786an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Manuel de Lardizábal y Uriberen *Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. 2001. (Madrilen 1782an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Xabier Maria Muniberen *Discursos inéditos*. 2002.
- Rita de Barrenechea eta beste emakume batzuk. *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. 2006.

RECOMENDACIONES

- Recomendaciones 2002, 2003, 2004.

OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak.* 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional.* 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak. Juan San Martín, Arartekoa.* 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo.* 2000.

Facsímiles

- *Jaquin-bide Iritarautia – 1820.* Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta* de Gayo. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insulanis. De iure belli.* Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía.* Valentín de Foronda, 1998. (De la 2ª edición en Pamplona, 1820).
- *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias.* Miguel de Lardizábal y Uribe, 2000. (De la primera edición en Madrid, 1786).
- *Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma.* Manuel de Lardizábal y Uribe, 2001. (De la primera edición en Madrid, 1782).
- *Discursos inéditos.* Javier María de Munibe, 2002.
- *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII.* Rita de Barrenechea y otras autoras. 2006.

«P. Francisco de Vitoria» Giza eskubideen saila (bekadunen lanak)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M.ª J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad. 2006.*
- *B. Sicilia. Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

***Colección Derechos humanos «P. Francisco de Vitoria»** (trabajos becados)*

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación.* 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991).* 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos.* 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean.* 1996.
- M.ª J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea.* 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV.* 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acercamiento a la acción social sobre la exclusión.* 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto.* 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad.* 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea.* 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular.* 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi.* 2007.

«Francisco de Vitoria» Giza eskubideen bilduma
Hausnartzeko eta parte hartzeko foroak

- *Eskolako bizikidetasuna eta gatazkak.* 2007.
- *Nerabe eta gazte lesbiana, gay, transexual eta bisexualak: trabak eta gaitzespenak beren garapen pertsonalean, harremanetan eta sozializazioan.* 2008.
- *Cannabisa. Erabilerak, segurtasun juridikoa eta politikak.* 2011.

Colección Derechos humanos «Francisco de Vitoria»
Foros de reflexión y participación

- *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar.* 2007.
- *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización.* 2008.
- *Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas.* 2011.

Jardunaldiak

- *Eskubide sozialen egungo egoera.* 2008.
- *Politika publikoen erronkak demokrazia aurreratu batean.* 2009.
- *Eskubide sozialak krisi garaian* (CD-ROM). 2012.

Jornadas

- *La actualidad de los derechos sociales.* 2008.
- *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada.* 2009.
- *Los derechos sociales en tiempos de crisis* (CD-ROM). 2012.

«Juan San Martín» Giza Eskubideen bilduma (bekadunen lanak**)**

- J. M. Septién. *Mugarik gabeko eskola. Ikasle etorkinen irakaskuntza Araban.* 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Osasun arloko gizarte desberdintasunak EAEko biztanleen artean.* 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *Biztanleria magrebtarra Euskal Autonomia Erkidegoan. Egoera eta itxaropenak.* 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Adinekoen eskubideak eta tratu desegokiaren prebentzioa.* 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *Gizabanakoari eskubideak etetea terrorismo kasuetan: arreta berezia atxiloaldi inkomunikatuari.* 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *Adingabeak edo atzerritarrak? Esku hartzeko politiken azterketa, lagundu gabeko adingabe atzerritarren gainekoa.* 2010.
- M. Arnoso, M. Mazkiaran, A. Arnoso, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Etorkinek zerbitzu eta prestazioetara duten sarbidea, Euskal Autonomia Erkidegoan.* 2011.
- Farapi: Ana Beatriz Rodríguez Ruano, Oihane García Santiago, Amaia Benito Pumarejo, Araitz Rodríguez Gutiérrez, Nerea Elías Muxika, Begoña Pecharromán Ferrer. *Aplicación de los derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (CD-ROM). 2012.

Colección Derechos Humanos «Juan San Martín» (*trabajos becados****)***

- J. M. Septién. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava.* 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la CAPV.* 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas.* 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Los derechos de las personas mayores y la prevención del mal trato.* 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *La suspensión individual de derechos en supuestos de terrorismo: especial consideración de la detención incomunicada.* 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados.* 2010.
- M. Arnoso, M. Mazkiaran, A. Arnoso, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Acceso de la población inmigrante en la Comunidad Autónoma Vasca a los servicios y prestaciones.* 2011.
- Farapi: Ana Beatriz Rodríguez Ruano, Oihane García Santiago, Amaia Benito Pumarejo, Araitz Rodríguez Gutiérrez, Nerea Elías Muxika, Begoña Pecharromán Ferrer. *Aplicación de los derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (CD-ROM). 2012.

Material didaktikoak

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Giza Eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak* (Bigarren Hezkuntza). 2000.
- Zenbait egile (IPE). *Gure eskubideak* (Lehen Hezkuntza). 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Giza eskubideak jokoan* (Bigarren Hezkuntza). 2001.
- Mugarik Gabe. *Sortuz / Generando* CDa. 2004.
- Ikasleen lanak. *Gure eskubideak / Nuestros derechos.* 2004.
- *ZiberBullying-a. Teknologia berrien bidezko jazarpena prebenitzeko material didaktikoa.* 2008.
- *Leihoak. Abentura ERREALA Mundu BIRTUALEAN. Gozatu Internetez… sarean erori gabe.* 2008.

Materiales didácticos

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Materiales para la educación en Derechos Humanos* (E. Secundaria). 2000.
- Varias autoras (IPE). *Nuestros derechos* (E. Primaria). 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Los derechos humanos en juego* (E. Secundaria). 2001.
- Mugarik Gabe. CD *Sortuz / Generando.* 2004.
- Trabajos de alumnos. *Gure eskubideak / Nuestros derechos.* 2004.
- *CiberBullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías.* 2008.
- *Ventanas. Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL. Disfrutar de Internet… sin caer en la Red.* 2008.

«Giza eskubideei buruzko jardunaldiak» bilduma

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza.* 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario.* 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores.* 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos.* 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos.* 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías.* 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos.* 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro.* 2004.

Colección «Jornadas sobre derechos humanos»

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza.* 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario.* 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores.* 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos.* 2000.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos.* 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías.* 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos.* 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro.* 2004.

- *Familia berriak eta berdintasun printzipioa: eztabaida irekia.* 2005.
- *Arartekoa: XXI. menderako Ombudsmana.* 2006.
- *Herritarrek ingurumenean edo gizartean eragina duten azpiegiturei buruzko erabakietan parte hartzea. Hausnartzeko eta herritarrek parte hartzeko IV. Foroa: Herritarren partaidetza: fikzioa ala errealitatea?* 2007.
- *Osasun mentala eta pertsonen eskubideak.* 2008.
- *Haurrak babesteko sistemak eta horien erronkak.* 2009.
- *Lana, familia eta norberaren bizitza bateragarri egiten laguntzeko politika publikoak berriz aztertzeko bidean.* 2010.
- *Gaixotasun arraroak: arreta publikoa behar duen errealitate baten argi-itzalak. 2011.*
- *Kontsumitzaileen eta erabiltzaileen eskubideak eta enpresa pribatuek interes orokorreko zerbitzuak egitea* (CD-ROM). 2012.
- *Pertsonen eskubideak babestea finantza-erakundeekindituzten harremanetan* (CD-ROM). 2013.
- *Familiak eta beraien beharrak eta erronkak oraingo gizarte- eta ekonomia-egoeran: botere publikoen erantzuna* (CD-ROM). 2014.
- *Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto.* 2005.
- *El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI.* 2006.
- *La participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. IV Foro de reflexión y participación ciudadana: La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?* 2007.
- *Salud mental y derechos de las personas.* 2008.
- *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos.* 2009.
- *Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.* 2010.
- *Las enfermedades raras: luces y sombras de una realidad que precisa de atención pública.* 2011.
- *Los derechos de las personas consumidoras y usuarias y la prestación de servicios de interés general por empresas privadas* (CD-ROM). 2012.
- *La protección de los derechos de las personas en sus relaciones con las entidades financieras* (CD-ROM). 2013.
- *Las familias y sus necesidades y retos en el actual entorno social y económico: respuesta de los poderes públicos* (CD-ROM). 2014.

ararteko
Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

"GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK" BILDUMA

COLECCIÓN "JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS"

ararteko

Herriaren Defendatzailea

Defensoría del Pueblo

WWW.ARARTEKO.EUS

ISBN 978-84-89776-64-7