

EUSKO JAURLARITZA

JUSTIZIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA



GOBIERNO VASCO

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

INFORME SOBRE
MODELOS DE FAMILIA Y
POLITICAS FAMILIARES

febrero de 2003



SUMARIO

I.	INTRODUCCIÓN	5
1.1.	Antecedentes	5
1.2.	Objetivos	5
II.	BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS	7
2.1.	Marco teórico sobre la familia	11
2.1.1.	Tendencias	11
2.1.2.	Hacia un nuevo enfoque de la familia.....	12
2.1.3.	Desinstitucionalización y nuevas formas de institucionalización	12
2.1.4.	De la familia a las familias: una realidad en cambio	13
III.	MODELOS DE FAMILIA: DIVERSIDAD Y TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES FAMILIARES Y CONVIVENCIALES	17
3.1.	Una política de apoyo integral a las familias con visión de futuro	17
3.1.1.	Tipos de relaciones familiares o convivenciales: Modelos de familia	18
3.1.2.	Principales funciones del sistema de familia	26
3.1.3.	Condiciones comunitarias y sociales	28
3.1.4.	Políticas familiares.....	29
3.1.5.	Otras características explicativas de los modelos de familias analizados	29
IV.	POLITICAS DE APOYO A LA FAMILIA EN NUESTRO ENTORNO EUROPEO	41
4.1	Conceptualización y ámbito de actuación	41
4.2	Modelos de Políticas familiares	41
4.3	Políticas familiares europeas	44
4.4	Subsidios y prestaciones familiares	48
4.5	Conciliación de la vida familiar y laboral	49
4.6	Guarderías y escuelas infantiles	49
4.7	Tipos de Estado de Bienestar y apoyos a la política familiar, en algunos países europeos	50
4.8	Asistencia domiciliaria	62
4.9	Políticas dirigidas a proteger determinados tipos de familias	64
4.10	Medidas fiscales	73
V.	LINEAS ESTRATEGICAS PARA LA CONFIGURACION DEL SISTEMA FAMILIAR EN EUSKADI	77



I. INTRODUCCION

1.1. Antecedentes:

El Parlamento Vasco instó al Gobierno la elaboración de un informe donde se recogieran los distintos modelos de familia y política social familiar. Para responder a este mandato se ha realizado una tarea de identificación de los principales factores que inciden en el Sistema de Familia, así como de aproximación a aquellas realidades sociales y procesos de cambio que inciden en los modelos o tipos de familia que existen actualmente o pueden emerger en un futuro, formulando, así mismo, las bases para la construcción de una tipología de la familia en Euskadi. Se ha completado el informe con las políticas de apoyo a la familia en nuestro entorno europeo. Y, finalmente, se han desarrollado las líneas estratégicas para la construcción de la política familiar.

La institución familiar está sometida a un proceso de cambio estructural que nos ha llevado a una diversidad de realidades familiares y convivenciales. Los cambios en su composición, estructuración y funcionalidad han creado una nueva situación, que sin duda hace falta reconocer y comprender –en su dinámica actual y en sus principales tendencias de futuro- para poder elaborar y practicar una nueva política familiar acorde con estas mutaciones.

Durante los cambios acaecidos a lo largo del siglo XX se ha pasado de una familia extensa, de carácter arcaico-rural, en la que convivían diversas generaciones y compartían una amplia lista de funciones: reproducción, apoyo mutuo, transmisión de valores, educación y funciones socioeconómicas de producción y consumo, a la familia nuclear, de carácter moderno-urbano, que ha ido viendo cómo se reducía el número de sus funciones y cómo tenía que compartir otras con otras instituciones sociales.

1.2. Objetivos

- 1.- Analizar los tipos de relaciones familiares o convivenciales y sus necesidades básicas en la Comunidad Autónoma Vasca.
 - 2.- Conocimiento de las Políticas Familiares en nuestro entorno europeo.
 - 3.- Conocer los principales factores estratégicos que condicionan el proceso de desarrollo del sistema familiar en la Comunidad Autónoma Vasca y planteamiento de objetivos estratégicos.
-



II. BASES CONCEPTUALES Y METODOLOGICAS

Antes de abordar la construcción de una tipología de las familias vascas actuales, sea empírica o apriorísticamente, es preciso contrastar el concepto de familia y deslindarlo de otros que se utilizan en el lenguaje cotidiano para referirse a determinadas realidades de la vida de las familias.

El de **familia** no es un concepto omnicomprensivo, que se pueda aplicar a cualquier grupo de personas, ni siquiera a cualquier grupo de personas que convivan bajo un mismo techo. Hay que ver qué se entiende por familia en nuestra sociedad y en el mundo científico, en la calle y en el aula. Hay que hacer un esfuerzo de identificación de las notas o características distintivas de la familia, o si se prefiere, de los requisitos que debe cumplir un grupo humano para que se le pueda considerar como grupo familiar.

Para empezar, conviene recordar que el término **familia** se usa para denotar dos realidades muy distintas: una serie de grupos sociales concretos y un modelo de relación al que responden esos determinados grupos sociales; en otras palabras, las familias concretas y la institución familiar.

La familia como grupo

La familia es un grupo de personas unidas por relaciones de parentesco y, normalmente, por relaciones de convivencia. El parentesco puede ser de consanguinidad o de afinidad.

La **convivencia** no es una característica esencial de la familia. Respecto a este particular hay una gran variabilidad entre sociedades o culturas, de un sistema familiar a otro, y de una etapa a otra de la vida familiar. En las sociedades en que se da mucha importancia a la convivencia, se suele considerar como miembros de la familia a los individuos aislados que conviven de forma estable en su seno.

Otra característica esencial de la familia es la **interacción** existente entre sus miembros, estableciéndose entre ellos un sistema complejo de relaciones de comunicación, de apoyo afectivo, de aceptación, de cooperación, de interdependencia. A esta riqueza de interacciones entre todos los miembros de la familia es a lo que se puede llamar con toda propiedad **vida familiar**.

La familia como institución

Cuando se habla de la familia como institución, no nos referimos a ninguna familia concreta, sino a un modelo normativo por el que se rigen los grupos familiares concretos, grupos formados por personas unidas por lazos de matrimonio, sangre o adopción, que viven, normalmente, en un mismo hogar y que interactúan unos con otros desde sus respectivas posiciones sociales de marido y esposa, de padre o madre, de hijo o hija, de hermano o hermana.



Familia y Matrimonio

Las **relaciones entre familia y matrimonio** son complejas y pueden ser contempladas desde distintas perspectivas. En la sociedad tradicional, a la institución matrimonial se le asignaba una función reproductora. De ahí que se considerara el matrimonio como el germen o el origen de la familia, que un matrimonio sin hijos fuera tachado de anomalía. “*Un matrimonio sin hijos es como un árbol sin frutos*” se decía. En la sociedad actual, la sexualidad se ha desligado de la función reproductora y su expresión ha cobrado entidad propia y ha saltado las barreras matrimoniales. Esto ha hecho que muchas de las relaciones sexuales extramatrimoniales hayan perdido gran parte de su estigma, pero también ha traído consigo una cierta legitimación social de los proyectos matrimoniales que excluyen voluntariamente la descendencia.

Muchas veces se habla de **crisis de la familia** como institución cuando, en realidad, se mencionan aspectos que se refieren en exclusiva a la institución matrimonial.

Lo que realmente está en crisis son varios de los elementos típicos de la institución matrimonial como las normas relativas a la definición de quién puede ser la pareja correcta, la manera de iniciar y de oficializar las relaciones de pareja, la exclusividad del derecho de relaciones sexuales con el miembro de la pareja, la fidelidad, la exigencia de fecundidad y descendencia o la indisolubilidad de la unión.

Tipos de matrimonios o de parejas

Antes de hablar de modelos o tipos de familia, se debería hablar de modelos o tipos de matrimonio. En realidad, se podrían construir diversas tipologías. Una de ellas podría utilizar como criterio la manera de oficializar o formalizar la unión y podría hablarse entonces de matrimonios canónicos, civiles o *informales* (parejas de hecho). Otra, igualmente pertinente, es la que toma como criterio de clasificación la condición sexual de los miembros de la pareja. Atendiendo a este criterio habría tres tipos de parejas:

- 1.^a - Parejas heterógamas
- 2.^a - Parejas homógamas masculinas
- 3.^a - Parejas homógamas femeninas.

Tipos de familias

La familia, al igual que todo grupo humano, puede ser descrita y definida según las posiciones ocupadas por sus miembros, los roles asumidos y las interacciones que se dan en su seno. El volumen total de interacciones guarda relación directa con el número absoluto de miembros del grupo familiar, pero su diversidad y complejidad dependen, más que del número absoluto de miembros del grupo, de la diversidad de los lazos de parentesco, de papeles y posiciones sociales adoptadas por los diversos miembros del grupo familiar.



Atendiendo a este criterio, se han utilizado distintas terminologías según que se tratara de primar más unos aspectos u otros. Así se habla de **familia extensa** y **familia nuclear**, atendiendo, fundamentalmente, a los integrantes de la misma. La primera habría sido dominante hasta hace poco y hoy se encontraría prácticamente extinguida, mientras que la segunda sería la dominante en la actual sociedad occidental.

Hogares y Unidades de Convivencia

La Estadística de Población y Viviendas 1996 define el hogar como el conjunto de personas que ocupan o residen en una vivienda principal, independientemente del parentesco que pueda existir entre ellos.

Pero esta práctica, meramente administrativa, no justifica la reducción de la familia al hogar o a la unidad de convivencia. Esta identificación es particularmente inapropiada en la sociedad contemporánea, donde los hogares se han reducido a la mínima expresión (poco más de 3 personas por hogar) y no pueden dar razón de la compleja realidad familiar. No todos los miembros de la familia comparten el mismo hogar, ni todas las personas que conviven en el mismo hogar pertenecen a la familia, ni tampoco constituyen siempre una familia los que habitan y pernoctan a diario en el mismo hogar.

La familia ha de ser definida, por tanto, atendiendo a otras notas distintas que la mera convivencia en un espacio físico bien delimitado como el hogar, por muy práctica, necesaria y hasta imprescindible que pueda resultar esta definición a la administración para el control y el estudio de la población y de sus necesidades asistenciales y para la organización de la prestación de sus servicios. La definición y posterior clasificación de los tipos de familia sólo puede sustentarse en la utilización de los lazos de parentesco reconocidos en esa sociedad.

De otro lado, tampoco los hogares agotan las posibles unidades de convivencia, pues casi un 1% de la población reside en lo que se denomina como **establecimientos colectivos**. La Estadística de Población y Viviendas 1996 considera como establecimientos colectivos "las viviendas o edificios destinados a ser habitados por personas sometidas a una autoridad o régimen común, dependiente de una institución, económica o no". Reciben tal consideración conventos, asilos, residencias de estudiantes, cuarteles y prisiones, así como hoteles, pensiones y establecimientos análogos.

Por tanto, si lo que se pretende es llegar a todos los individuos de una población para estudiar cómo tienen organizada su convivencia y solucionada la necesidad básica de techo y cobijo, hay que partir de un concepto más general que el de hogar, el de unidad de convivencia.



Metodología de planificación prospectivo-estratégica

Se ha comenzado con un análisis estructural del Sistema Sostenible de la Familia Vasca, para posteriormente escoger el mejor escenario posible de futuro y poder señalar las correspondientes y opciones estratégicas. En este proceso, se ha contado con los principales actores institucionales y asociativos que en Euskadi representan al sector familiar, que han participado en distintas sesiones de trabajo en las que se han aplicado las técnicas del análisis prospectivo.

Se ha recurrido, así mismo, a distintas fuentes documentales de información, entre otras:

-La explotación estadística sobre Familia realizada por EUSTAT de los datos derivados de la *Estadística de Población y Vivienda 1996*.

-La *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales 2000 en Euskadi*.

-Las bases de datos de la Unión Europea sobre este ámbito.

Este informe tiene pues, como principal propósito, facilitar una visión de conjunto sobre la creciente diversidad de realidades y factores que inciden en los tipos de familias y formas de convivencia.

Así mismo, se efectúa un conjunto de recomendaciones para sentar las bases para la construcción de una tipología o serie tipológica de la familia en Euskadi que permita interpretar de manera más precisa este fenómeno de creciente diversidad y ajustar con rigor la planificación operativa y las medidas concretas de promoción y protección de las distintas realidades familiares y convivenciales.

La utilidad de una reflexión prospectiva depende, sobre todo, de los objetivos que se hayan fijado aquellos que la emprenden o la dirigen. Señalaremos, pues, los objetivos estratégicos. Para su concreción y delimitación será necesario enfocar con seriedad, técnica y científica, el análisis y la determinación de las variables-clave que explican y determinan el sistema.

De este modo será posible elaborar unas Opciones Estratégicas que minimicen los niveles de riesgo e incertidumbre inherentes a un proceso de innovación como el que se está produciendo en el seno de las sociedades desarrolladas.

La determinación del eje de la estrategia, nos permitió jerarquizar las diferentes variables intervinientes en el sistema y determinar así los retos estratégicos.



2.1 Marco teórico sobre la familia

2.1.1. Tendencias

En general, los sociólogos, desde los clásicos hasta los de la primera mitad del siglo pasado, manifestaron una preocupación y un interés constante por las funciones de la familia. Le Play concebía la familia troncal como una forma ideal de familia, en su papel de preservación y de reproducción de los valores y las tradiciones. En el mismo sentido Durkheim se preocupó por la aparición de una nueva forma de familia, la familia conyugal, que, por el hecho de replegarse más sobre la vida doméstica, el parentesco y el mundo emocional, corría el riesgo de generar más anomia o desintegración familiar.

En los años 50 del siglo pasado, la perspectiva funcionalista de Parsons se impone como modelo teórico en la sociología de la familia y permite revisar las críticas de la familia conyugal. Este último tipo de familia, lejos de ser una forma familiar que pone en cuestión las funciones sociales de la familia, se constituye en un subsistema del sistema social, particularmente bien adaptado a la sociedad industrial y necesaria para su estabilidad. Basado en el matrimonio y la reproducción, esta familia nuclear se caracteriza por una especialización: abandonando varias funciones tradicionales (educación, aprendizaje de los oficios o profesiones, cuidado a las personas ancianas). Esta familia nuclear se perfecciona sobre la base de la socialización y en el apoyo emocional de los adultos y de los niños, estableciendo una fuerte diferenciación entre el rol masculino y el femenino.

A finales de los años 60, las feministas comenzaron a poner en cuestión la pertinencia de los diferentes roles conyugales, mediante la exposición de prioridades, sobre todo naturalistas, sobre las que dichos roles se basan. Demostraron que dichos roles derivaban de un sistema donde se establecían unas determinadas relaciones de poder que beneficiaban al hombre. Otros investigadores trataron de buscar la complementariedad de los roles masculino y femenino. De este modo, comenzaron a considerar la familia como el lugar donde se crean, siguiendo el ejemplo de la sociedad en su conjunto, unas relaciones determinadas (relaciones de sexo, de clases). Así pues, de las funciones normativas que Parsons consideraba esenciales, se pasa entonces a las funciones enajenantes de la familia, que favorecen el mantenimiento de las disparidades y de las desigualdades entre los sexos, pasando la familia a constituirse como uno de los lugares principales de opresión de las mujeres que reproduce un sistema social de índole patriarcal.

Algo más recientemente, los investigadores sociales comenzaron a preocuparse tanto de las funciones de socialización como de las funciones identitarias de la familia. En el centro de la esfera privada, la familia se convierte en el tiempo y el espacio del “cocooning”, como espacio protegido que se encuentra en transformación hasta el paso del niño a la vida societaria.



La familia es también el lugar de la pareja y de la prosperidad, y se constituye en el refugio natural contra un universo social estresante y, a veces, cargado de amenazas. Las sociedades están sufriendo una fractura y una fragmentación cada vez mayores por lo que la familia se ha convertido en el lugar potencial de construcción y de destrucción de las identidades personales, conyugales, familiares, étnicas y sociales.

Así, los sociólogos describen los tipos de familia que actúa como un filtro entre el individuo y la sociedad, a través de la salud, la educación, el ocio y la cultura, e incluso a través del comportamiento político.

Los partidarios de la renovación y la post-modernización de la sociología a menudo han juzgado que este trabajo de descripción de los procesos de socialización y de las funciones sociales de la familia eran excesivamente reduccionistas. Sin embargo, esta preocupación ha estado siempre cuajada de acontecimientos normales y corrientes y ello ha permitido a los sociólogos constatar la amplia variedad de los tipos familiares, como, por ejemplo, a la hora de tratar las dimensiones comunes que ocupan las relaciones de padres e hijos, en las familias monoparentales, biparentales y recompuestas.

2.1.2 Hacia un nuevo enfoque de la familia

El desarrollo de la sociología de la familia se ha realizado siguiendo los dientes de sierra que ha conocido la historia de la familia como institución, si bien con Durkheim el campo de la familia comenzó a ser una de las primeras sociologías especializadas.

En los años setenta, el modelo de la familia conyugal se ve contestado por todas partes y muchos investigadores, principalmente mujeres, comenzaron otra vez a interesarse por la vida familiar.

Esta renovación del interés se explica parcialmente por las alteraciones de la vida familiar, disminución de la fecundidad, disminución del número medio de niños por familia, aumento de los divorcios, etc. que despiertan interrogantes y preguntas en muchas sociedades. En este contexto, las reflexiones teóricas y metodológicas y varias investigaciones desarrolladas sobre la familia confirman la vocación empírica de este dominio sociológico.

Uno de los desafíos más importantes para los sociólogos de la familia ha sido encontrar una manera de analizar el problema de la familia como un hecho social, en su totalidad.

2.1.3. Desinstitucionalización y nuevas formas de institucionalización

Los análisis de la familia como institución social en transformación ilustran los trabajos de cruzamiento entre individuo y el colectivo y la conexión entre lo que representa el mundo microsociedad y el mundo macrosociedad. Podríamos hablar también de una doble desinstitucionalización de la familia. La primera desinstitucionalización se refiere a las modificaciones de las leyes y del marco normativo, y la segunda se refiere a la transformación y diversificación de los comportamientos en materia de las uniones y de la fertilidad.



Habida cuenta de las mutaciones experimentadas, en los últimos tiempos, por la familia, debería aprovecharse para actualizar la lógica normativa que rige el trabajo en la esfera familiar. En relación con ello, debemos recordar que las leyes siempre pretenden definir los derechos y las obligaciones de los padres y de los esposos en aquellas legislaciones que tratan sobre el matrimonio, el divorcio y la seguridad de los ingresos.

Los numerosos estudios sobre las políticas familiares nos permiten conocer mejor cómo es la naturaleza de estas nuevas formas de regulación y nos ayudan en la promoción de la familia: las definiciones subyacentes del papel asistencial del Estado, de los roles de los padres, la plaza que ocupa el niño y la articulación conjunta entre el universo de la familia, del trabajo y de los servicios.

2.1.4. De la familia a las familias: una realidad en cambio

“La homogeneización, la estandarización y la anomia tienden a destruir las diversidades culturales y nos hacen perder las raíces. La crisis del progreso y la crisis del futuro, las incertidumbres del mañana tienden a reducir nuestra vida a un día a día angustiante. El futuro ya no alimenta el presente.”

Edgar MORIN

Si queremos alimentar el presente con un futuro esperanzador y cargado de oportunidades para el desarrollo humano tendremos que comprender, respetar y reconocer la diversidad creciente en las formas de composición y estructuración familiar.

Aceptar la creciente heterogeneidad de la realidad familiar en Europa y dar una respuesta ajustada a las principales necesidades y potencialidades que manifiestan, ha de formar parte de una política familiar integral que apunte a un ponderado equilibrio entre promoción y protección sin renunciar, por nada, al pleno respeto por la inmensa diversidad de opciones personales y familiares que se están produciendo.

Más que ejemplarizar y promover un único modelo familiar, hemos de valorar y apoyar las familias en toda su diversidad.

Para los sociólogos, la familia aparece, a menudo, como un lugar privilegiado para la observación del cambio social, pues es en ella donde antes y con más claridad se manifiestan muchos de los cambios sociales. Hay autores que, en las mutaciones de la familia perciben los síntomas de una crisis y un derrumbamiento de la institución familiar; otros, por el contrario, consideran que las familias han cambiado, se han adaptado a las mutaciones que ha experimentado la sociedad. Para todos, los retos a los que se exponen las familias deben mostrar cómo las mutaciones que se observan en el tejido social afectan a las relaciones familiares en sus tres componentes, es decir: conyugal, paternal y filial.



En la actualidad los procesos estructurales de cambio están convulsionando la realidad familiar. Entre otros factores de cambio describimos brevemente aquellos que nos parecen más significativos:

- a) **Consolidación de la familia nuclear**, habiéndose consumado la transición de la familia extensa a la familia conyugal, constituida por los padres y sus hijos dependientes.
- b) **Aspiración a una fecundidad baja**, que se expresa en el deseo mayoritario de tener dos hijos, normalmente uno de cada sexo.
- c) **Reducción del tamaño familiar**, constituyéndose la familia de cuatro miembros como; padre y madre más un par de hijos, en la familia modal
- d) **Primado conyugal**, en sustitución del primado de los hijos, que ya no son obligatorios ni imprescindibles. Por contra, se pone el acento en la relación afectiva que une a los cónyuges, en el desarrollo armonioso y en el bienestar de ambos miembros de la pareja.
- e) **Tendencia a la igualdad de los cónyuges**, no sólo en el reparto de las tareas domésticas, que es lo que más ha menudo se menciona ocultando otros aspectos más importantes, como es el reparto del poder y autoridad en las relaciones de pareja, la asunción conjunta de responsabilidades y la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo personal y social autónomo.
- f) **Prolongación de la vida matrimonial**. Como consecuencia del aumento de la esperanza de vida son cada vez más las parejas que llegan a superar los 50 años de matrimonio.
- g) **Aumento de las rupturas matrimoniales**: abandonos del hogar, separaciones y divorcios.
- h) **Tardía emancipación de los hijos**, tanto en el plano de la convivencia como en el de la independencia económica que da el tener recursos propios.
- i) **Retraso en la nupcialidad** y hasta de los proyectos de vida en pareja.
- j) **Aumento del celibatarismo**: proporción de personas que no llegan a formar pareja estable para una determinada edad.
- k) **Aumento de las parejas infecundas**, bien por elección expresa o por problemas de fertilidad.
- l) **Neolocación de los hijos**, fenómeno generalizado por cuanto el casarse o formar pareja entraña buscar un hogar independiente del de los padres, aunque, a veces, cercano, pero también, y con mucha frecuencia, en otra población o incluso en otro país.
- m) **Aumento de los ancianos dependientes**, es decir, sin autonomía suficiente para seguir llevando una vida independiente y que requieren por tanto de la supervisión, el cuidado o atención de otras personas.



- n) **Aumento de los hogares unipersonales**, sean como proyecto de vida transitorio o final.
- o) **Desorientación en el ejercicio de los papeles de padre y de madre**, en particular del ejercicio de la autoridad y de la función socializadora y educadora de los hijos.
- p) **Aumento de las uniones prematrimoniales** de carácter más o menos experimental.
- q) **Desinstitucionalización del matrimonio tradicional**, dejando el matrimonio canónico de ser la única vía legítima y legitimada para la iniciación de la vida en pareja.
- r) **Institucionalización de nuevas formas de iniciar la vida en pareja y legitimación social de nuevos tipos de parejas** con diferentes fines, diferentes niveles de compromiso, diferentes maneras de oficializar la unión y diferente composición.
- s) **Esterilización voluntaria**, tanto masculina como femenina, después de logrado el número de hijos deseado.
- t) **Recurso a la fecundación asistida** en caso de esterilidad.

Muchos de los elementos y de los procesos aquí mencionados se encuentran estrechamente unidos. A menudo, dos de los fenómenos aquí mencionados no son más que dos caras de la misma moneda o el resultado de contemplar un mismo fenómeno desde dos perspectivas distintas. En otros casos dependen unos de otros; la puesta en marcha de un proceso desencadena un nuevo cambio en otra parte del sistema.

Por ejemplo, la neolocación de los hijos se puede considerar como una consecuencia derivada de la consolidación de la familia nuclear, pero también como otra manera de manifestarse una misma realidad. Es claro, sin embargo, que el aumento de los hogares unipersonales depende, en gran manera, de la propia consolidación de la familia nuclear, que está abocada a generar hogares unipersonales en cuanto desaparezca uno de los cónyuges, ya que se pide a los hijos que abandonen el hogar paterno.

El sociólogo puede examinar esta serie de elementos aquí enumerados con una cierta distancia valorativa, pero no el político, que deberá decidir de alguna manera qué es positivo y qué es negativo y desde qué punto de vista, esto es, desde qué valores. Puede intervenir pensando en el mantenimiento del sistema social o en su transformación, en incrementar la natalidad o en mejorar el estado de bienestar de los miembros de la familia.

Todo ello nos plantea el reto de diseñar y aplicar una política integral de apoyo a las familias y unidades de convivencia en toda su diversidad y proceso de cambio. Una política que necesariamente ha de enfocar el futuro con capacidad de anticipación y correcta elección del mejor escenario posible para, así, formular unas estrategias y objetivos que nos permitan una posterior planificación operativa de las distintas políticas sectoriales, tanto de promoción, protección y prevención.



Al mismo tiempo que las relaciones conyugales van adquiriendo autonomía, se van debilitando porque se basan principalmente en el componente afectivo. Con relación a este tema, más que las cifras de divorcio, son los motivos lo que nos interesa. El divorcio durante mucho tiempo fue algo prohibido, excepcional, marginal, el signo de una inestabilidad familiar, de una crisis del individuo y de la sociedad. Hoy en día, el divorcio se ha convertido en algo normal y en una opción individual.

Este hecho es el que nos obliga a observar, dadas las proporciones que han adquirido los divorcios hoy en día, que también se está produciendo una mutación cualitativa en la definición de la familia misma. En efecto, el proceso que se sigue después de una separación, pone en evidencia una paradoja, es decir, que la paternidad, incluso la familia, sobrevive a la ruptura matrimonial y no significa, necesariamente, el final de la familia.

Por otra parte, se constata que el recurso a las nuevas tecnologías de la reproducción también provoca cuestiones de naturaleza idéntica, pero expuestas de manera diferente. Ante todo, estas tecnologías introducen varias rupturas entre la sexualidad, la reproducción y la filiación y, de este modo, entramos en la dimensión genética y social de la paternidad.



III MODELOS DE FAMILIA: DIVERSIDAD Y TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES FAMILIARES Y CONVIVENCIALES

3.1. Una política de apoyo integral a las familias con visión de futuro

Una política de apoyo integral a la creciente diversidad de familias y realidades convivenciales requiere conciliar el respeto a las opciones personales y familiares, y la necesaria protección social. Esta es nuestra tesis de partida para proponer una política familiar que evite sesgos y distorsiones en el espacio de la libertad y apueste claramente por aumentar sus potencialidades en el marco de un desarrollo humano y social sostenibles.

Desde nuestra perspectiva no se trata de “construir un modelo de política familiar”. Muchos menos un “modelo de familia”. Apostamos por promover las mejores condiciones para que “las familias”, en toda su diversidad, funcionen y puedan hacer efectivas sus opciones, sin menoscabo para aquellos que han de ejercer o afrontar un mayor grado de responsabilidad o solidaridad. Nos planteamos una visión política de promoción del desarrollo y funcionalidad de las familias, desde el respeto a su diversidad.

Como mínimo, una política familiar integral ha de promover las condiciones sociales para que la familia pueda procurar y favorecer el bienestar y el desarrollo personal de sus miembros. Pero también tiene que ser capaz de crear las condiciones sociales, políticas y administrativas para que las familias y otros tipos de relaciones convivenciales puedan desarrollarse, en toda su diversidad, con los mejores niveles posibles de calidad de vida y en un contexto de plena libertad de elección.

La familia desempeña, entre otras, las siguientes funciones positivas:

- 1) Factor clave de cohesión y bienestar social, aportando a la sociedad, entre otros activos básicos:
 - a. La reproducción y el crecimiento natural de la población.
 - b. La satisfacción de las necesidades básicas –tangibles e intangibles- y la provisión directa de bienestar a sus miembros.
 - c. Un primer nivel fundamental de socialización de las personas y de estructuración de la comunidad.
- 2) El medio educativo por excelencia, transmisor de valores y estructurador de la personalidad.
- 3) Sistema natural básico de solidaridad y ayuda mutua, ante las múltiples situaciones de necesidad social o riesgo de exclusión: paro, dependencia, enfermedad, etc.

Y también ha de ser capaz de prevenir, neutralizar y responder ante las principales disfunciones o malfunciones que puedan ocasionar perjuicios a sus miembros más frágiles.



Para ello, y de acuerdo con la metodología de planificación prospectivo-estratégica, nos proponemos, en primer lugar, acercarnos a la familia desde las cuatro perspectivas siguientes:

- a) Los distintos **tipos** de relaciones familiares y convivenciales que se producen actualmente o que puede emerger en el futuro. (TIPOS DE RELACIONES FAMILIARES Y CONVIVENCIALES)
- b) Las principales **funciones** actuales y potenciales que desarrollan las familias. Procurando identificar de manera prioritaria aquellas que tienen un mayor interés para el progreso y el desarrollo de las personas que forman las familias, las propias familias y la sociedad en general. Considerando, los impactos que el Sistema Familia puede ocasionar en el ámbito demográfico, social, económico, educativo y de salud. (PRINCIPALES FUNCIONES DEL SISTEMA FAMILIA)
- c) Las **condiciones** comunitarias y sociales que inciden en el desarrollo del Sistema Familia. (CONDICIONES COMUNITARIAS Y SOCIALES)
- d) Las **políticas** que se desarrollan o pueden desarrollarse, considerándose principalmente las que responden a una finalidad de promoción, prevención o protección. (POLÍTICAS FAMILIARES)

En cualquier caso nuestro principal propósito es apoyar, fomentar las principales funciones y condiciones que potencian un desarrollo positivo y sostenible del Sistema Familia, no para un tipo de relación familiar o convivencial, sino para cualquiera de ellos que pueda cumplir esa función. No queremos condicionar o limitar la libertad de elección de las personas sino crear las mejores condiciones para que las distintas opciones familiares y de convivencia posibles funcionen con los más altos niveles de calidad de vida.

3.1.1. Tipos de relaciones familiares o convivenciales: Modelos de familia

Si consideramos “a priori” el conjunto de personas que necesitan o desean vivir en una familia o en otras alternativas de convivencia que tengan la característica de compartir un hogar, podemos apreciar que la mayoría de la población necesita o desea un entorno familiar o convivencial positivo para su desarrollo personal. Sólo una minoría, de manera consciente y consecuente optan por vivir solos, y aun éstos, en su mayoría, no descartan totalmente las opciones familiares o de convivencia positiva.

Así mismo, la evolución social nos muestra una creciente diversidad de realidades familiares y convivenciales, entre las cuales también cabe considerar las relaciones familiares o convivenciales que no se desarrollan en el seno de un hogar compartido, o bien aquellas otras relaciones convivenciales de carácter institucional –por ejemplo: hogares residencia de personas mayores o discapacitadas- que comportan intensas relaciones personales bajo un mismo techo. Si queremos impulsar una política familiar avanzada debemos saber respetar esa diversidad, apoyando sin discriminaciones todas aquellas realidades familiares y convivenciales que aportan una fuente positiva de desarrollo a sus miembros y a la sociedad en su conjunto.



Identificar y hacer una prospección sobre cómo pueden evolucionar las actuales formas de familia y qué otras pueden aparecer es una tarea necesaria para crear las condiciones óptimas que permitan un desarrollo familiar diverso en plena funcionalidad.

Por ello más que elaborar una taxonomía “organicista” de la familia, nos proponemos identificar la diversidad actual o potencial de realidades familiares o convivenciales –en clave de relación más que de estructura- que se orientan a alguna o algunas de las funciones posteriormente descritas. Esta primera relación, más que una descripción exhaustiva, pretende ser un marco de orientación para la posterior delimitación del sistema familiar y para su análisis estructural.

3.1.1.1. Bases para la construcción de una tipología de familia en Euskadi

En nuestra sociedad, las dos relaciones de parentesco elementales son la conyugal y la parental-filial (del padre y/o la madre con los hijos de ambos). Al decir de muchos antropólogos, la relación de parentesco primordial es la materna-filial, la única que era evidente para el hombre primitivo cuando todavía no se había descubierto la conexión entre sexualidad y reproducción. Sin embargo, en nuestra sociedad y después de la transición demográfica, la sexualidad se va independizando o separando paulatinamente de su función reproductora y adquiriendo autonomía propia, dándose el paso del primado de los hijos, propio de la familia tradicional, al primado conyugal, propio de la familia moderna.

Por tanto, en principio habría que distinguir dos tipos de hogares familiares: aquellos en los que está presente uno de estos dos lazos de parentesco entre dos cualesquiera de las personas que conviven en el hogar y aquellos en los que no está presente ni la relación conyugal ni la materno o paterno-filial. Sin embargo, el asunto se complica por el hecho de que puede existir más de una relación conyugal o uno de los miembros puede tener en el mismo hogar a su hijo o hija y a sus padres.

Para solucionar este problema, es necesario introducir el concepto de núcleo familiar. La *Estadística de Población y Viviendas 1996* distingue cuatro tipos de núcleos:

- Matrimonio sin hijos no cohabitantes
- Matrimonio con hijos no cohabitantes
- Padre con hijos no cohabitantes
- Madre con hijos no cohabitantes.

De donde se deduce que para que se dé un núcleo familiar basta con que haya una pareja de adultos unida con vínculo matrimonial o similar o uno de los progenitores con al menos un hijo o hija que no cohabite en ese momento como pareja con otro adulto, en cuyo caso se consideraría roto el vínculo con su núcleo originario para pasar a integrarse en otro núcleo, de modo que ninguna persona forme parte al mismo tiempo de dos núcleos familiares.



Después de esta serie de consideraciones sobre la clasificación de las unidades de convivencia, de los hogares y hasta de los núcleos familiares, proponemos la siguiente tipología que permite clasificar a todos los habitantes según el tipo de unidad de convivencia en la que se hallan insertos. En aras de la economía del lenguaje, pero tratando de evitar caer en equívocos y ambigüedades, se ha abreviado al máximo la denominación de cada tipo, aclarándola con los atributos pertinentes.

1. **Colectivo:** conjunto de personas que vive en un establecimiento colectivo.
2. **Hogar unipersonal:** personas que viven solas en una vivienda familiar.
3. **Unidad de convivencia no familiar:** conjunto de personas no emparentadas que comparten un mismo hogar.
4. **Familia polinuclear:** conjunto de personas que comparten un mismo hogar, existiendo entre ellas más de un núcleo familiar, pudiendo alguna de ellas no formar parte de ninguno de los núcleos, lo mismo que en todos los hogares en que está presente un núcleo familiar.
5. **Familias preparentales** (o nuclear conyugal preparental): constituida por una pareja de adultos que no tiene hijos en el hogar, pero todavía puede tenerlos, para lo cual se exige que la mujer tenga menos de 45 años de edad.
6. **Familias postparentales** (o nuclear conyugal postparental): constituida por una pareja de adultos que no convive con hijos y que por la edad de la esposa (más de 44 años) no es probable que los tenga. Se incluirían aquí todas las parejas de las que por su edad o condición sexual se puede presumir que no sean fértiles, aunque, eventualmente, puedan llegar a ser padres por medio de la adopción o por la utilización de técnicas de reproducción asistida.
7. **Familias parentales con prole dependiente:** integradas por la pareja de adultos y al menos un hijo o hija dependiente de los padres. La filiación puede ser biológica, adoptiva o adquirida por vinculo matrimonial o relación de pareja. Se considerará que un hijo es dependiente si es menor de 18 años, o si teniendo entre 18 y 29 años, ambos incluidos, no pueden considerarse como ocupados laborales en el momento censal. Basta con que uno de los hijos que conviven con la pareja reúna estas características para que la familia sea clasificada en este tipo.
8. **Familias parentales con prole no dependiente:** integradas por la pareja de adultos sin hijos dependientes pero con al menos un hijo o hija no dependiente y que conviva con los padres. Serán considerados como no dependientes los hijos que hayan cumplido los 30 años y los que habiendo superado los 18 tengan la condición de ocupados laborales.
9. **Familias postconyugales con prole dependiente:** constituidas por un adulto no soltero y al menos un hijo o hija dependiente de él en los términos expuestos en el tipo 7.



10. **Familias postconyugales con prole no dependiente:** constituidas por un adulto no soltero y al menos un hijo o hija pero no dependiente de él en los términos expuestos para el tipo 8.
11. **Familias no conyugales maternas con prole dependiente:** constituidas por una madre soltera y al menos un hijo o hija dependiente. Se exige que la madre soltera no mantenga una relación estable de pareja, pues, en caso contrario, debería formar parte del tipo 7.
12. **Familias no conyugales maternas con prole no dependiente:** constituidas por una madre soltera y al menos un hijo o hija no dependiente. Se observarán las mismas precauciones del tipo 11 por lo que respecta al estado civil de la madre.
13. **Familias no conyugales paternas con prole dependiente:** formadas por un padre soltero y al menos un hijo o hija dependiente. Quizá no encontremos ni un solo caso de este tipo ni en 1996 ni el Censo de 2001, pero no hay que excluirlo a priori.
14. **Familias no conyugales paternas con prole no dependiente:** serían las integradas por un padre soltero y un hijo o hija no dependiente.
15. **Familias no nucleares con hermanos:** cuando entre las personas que comparten hogar hay dos hermanos.
16. **Familias no nucleares con otros parientes:** son las formadas por un grupo de personas y entre dos de ellas existe un lazo de parentesco que no sea ni el conyugal, ni el de filiación ni el fraterno.

Estos 16 tipos que acabamos de enunciar nos servirán pues para examinar y descubrir cómo organizan su convivencia los ciudadanos y ciudadanas vascas, cuál es la composición de los hogares, el tipo de lazos existentes entre las personas que comparten hogar, las características diferenciales de los hogares atendiendo a variables tales como el sexo, la edad y el estado civil de sus miembros.

En resumen, para la elaboración de esta clasificación general de los distintos tipos y subtipos de familia y unidades de convivencia, se han tenido en cuenta los siguientes criterios relativos a elementos estructurales:

- Una clasificación general en la que se distingue, en primer lugar, entre familias y otros tipos de unidad convivencial o de hogar.
- 2) Tres tipos de familia según los núcleos familiares existentes en el seno de la misma: *polinucleares* –con varios núcleos-, *nucleares* –con un solo núcleo que puede ser biparental o monoparental o *no nucleares* –sin núcleo-.
- 3) Dentro de las familias nucleares, la supervivencia en el hogar de los dos miembros de la pareja de adultos y de hijos junto con la situación de dependencia o independencia de los hijos.
- 4) Las familias no nucleares o monoparentales, valorando la pertinencia, o no, de considerar entre las mismas las que lo son por causas de viudedad, separación o divorcio.



- 5) La existencia de otras realidades convivenciales o de hogar no familiares como son: las unidades de convivencia no familiares, los hogares unipersonales, los colectivos.

Además de estos elementos estructurales, se podrían tomar en consideración otros factores que, aunque no sirvan para definir tipos de familia propiamente dichos, permiten identificar situaciones familiares problemáticas y con alta vulnerabilidad para sus miembros. La mayoría de estos factores han sido identificados en el proceso de análisis estructural realizado:

- el número de miembros
- el número de hijos,
- los tipos de relación relativos a aspectos jurídicos o de opción sexual,
- las relaciones intergeneracionales,
- el estado de salud de sus distintos miembros,
- los factores de necesidad o riesgo social,
- la situación laboral,
- el nivel de ingresos,
- el nivel de estudios,
- las condiciones de la vivienda.

Así, a partir de la construcción de la tipología, en toda su amplitud y diversidad, se podrán realizar estudios e investigaciones sectoriales, entre las cuales consideramos especialmente pertinente aquellas que nos permitan un conocimiento más preciso de las situaciones de carencia o de necesidad, de ventaja o desventaja, de riesgo o vulnerabilidad que pueden afectar a los individuos que forman parte de cada uno de los tipos o subtipos de familia o unidad de convivencia.

3.1.1.2. Una visión general sobre la realidad social de la familia en Euskadi

A) En Euskadi los **tipos de familia y realidades de convivencia**, según su composición, sobre un total de 683.286 hogares, ofrecían la siguiente distribución tipológica:

- Nuclear con hijos/ as 351.764 familias (51'48%)
- Nuclear sin hijos / as 115.096 familias (16'98%)
- Monoparentales (madres) 61.304 familias (8'97%)
- Monoparentales (padres) 12.184 familias (1'78%)
- Polinucleares 18.155 familias (2'66%)
- Compuestas 19.628 hogares (2'87%)
- Unipersonales 105.155 hogares (15'39%)



EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE HOGARES ENTRE 1991 Y 1996

	1991	1996	1991	1996	Incremento	Reparto Increm.
TOTAL DE HOGARES	632.075	683.286	100,00	100,00	8,1	100,0
UNIPERSONAL	73.648	105.155	11,65	15,39	42,8	61,5
COMPUESTO	17.665	19.628	2,79	2,87	11,1	3,8
Con parientes	14.316	14.964	2,26	2,19	4,5	1,3
Con no parientes	3.349	4.664	0,53	0,68	39,3	2,6
NUCLEAR SIN HIJOS	99.653	115.096	15,77	16,84	15,5	30,2
Sola	90.265	105.763	14,28	15,48	17,2	30,3
Ampliada con parientes	8.756	8.369	1,39	1,22	-4,4	-0,8
Ampliada con no parientes	632	964	0,10	0,14	52,5	0,6
NUCLEAR CON HIJOS	361.657	351.764	57,22	51,48	-2,7	-19,3
Sola	323.230	319.726	51,14	46,79	-1,1	-6,8
Ampliada con parientes	36.684	29.926	5,80	4,38	-18,4	-13,2
Ampliada con no parientes	1.743	2.112	0,28	0,31	21,2	0,7
MONOPATERNAL (PADRE)	9.258	12.184	1,46	1,78	31,6	5,7
Sola	8.073	10.881	1,28	1,59	34,8	5,5
Ampliada con parientes	1.054	1.084	0,17	0,16	2,8	0,1
Ampliada con no parientes	131	219	0,02	0,03	67,2	0,2
MONOPATERNAL (MADRE)	49.536	61.304	7,84	8,97	23,8	23,0
Sola	42.837	54.007	6,78	7,90	26,1	21,8
Ampliada con parientes	5.858	6.175	0,93	0,90	5,4	0,6
Ampliada con no parientes	841	1.122	0,13	0,16	33,4	0,5
POLINUCLEAR	20.658	18.155	3,27	2,66	-12,1	-4,9
Con dos o más parejas	12.328	9.889	1,95	1,45	-19,8	-4,8
Con una sola pareja	7.119	6.845	1,13	1,00	-3,8	-0,5
Sin ninguna pareja	1.211	1.421	0,19	0,21	17,3	0,4

En esta primera visión general se observa un claro predominio de las *familias nucleares* y, entre ellas, de las que están formadas por padre y madres e hijos y/o hijas. En algo más de las dos terceras partes de los hogares de la Comunidad Autónoma podemos encontrar una familia de este tipo, en algo más de la mitad con hijos o hijas que todavía no se han casado ni han tenido descendencia.

De esta forma, la familia nuclear conyugal con hijos que conviven en el mismo hogar que los padres sigue constituyendo la familia modal de nuestra sociedad. Pero no es un tipo más, sino el modelo de referencia para todos los demás tipos de familia, esto es el tipo de familia latente en la representación y en la definición social de la familia, el referente con el cual se comparan las diversas realidades familiares y la aspiración subyacente en muchas de las reivindicaciones sociales planteadas por diversos colectivos cuando reclaman el reconocimiento de las parejas de hecho, el derecho de adopción para las parejas homógamas, etc.



También vemos como emergen nuevas realidades familiares y convivenciales, especialmente las que corresponden a familias monoparentales, siendo residuales las realidades polinucleares e incipientes pero significativas las compuestas. Finalmente cabe destacar el importante número de personas que viven solas.

B) Respecto al **tamaño-número de miembros- en relación al tipo de familia**, a partir de una media total de 3'05 miembros por hogar observamos la siguiente distribución:

- Nuclear con hijos/ as 3'94 miembros.
- Nuclear sin hijos / as 2'09 miembros.
- Monoparentales (madres) 2'73 miembros.
- Monoparentales (padres) 2'71 miembros.
- Polinucleares 5'73 miembros.
- Compuestas 2'29 miembros
- Unipersonales 1 miembro.

C) Si analizamos con mayor detalle estos **distintos tipos de familias y hogares** observamos aspectos de interés como:

-Monoparentales: Pero no hay que confundir hogares monoparentales con familias o núcleos familiares monoparentales. De hecho, en las familias polinucleares se encuentran con mucha frecuencia núcleos monoparentales.

Es habitual considerar como monoparentales a todas las familias que en ese momento concreto están formadas por un solo progenitor y su prole, sin atender a ningún tipo de circunstancias. Por ello, el concepto de *monoparentalidad* no ha estado exento de críticas. Nadine Lefaucheur (*“Les familles dites monoparentales” en AUTREMENT, Parents au singulier. Monoparentalité: échec ou défi?, 134, 1993*) plantea que las diferencias entre los variados tipos de familias monoparentales son tales que no constituye realmente una categoría de análisis adecuada.

De todos los núcleos monoparentales (83.555), solamente en el 6,5% el padre o madre, casi siempre la madre, era una persona no casada. Estas son, a nuestro modo de ver, las auténticas familias monoparentales y el 39% de ellas conviven en un hogar polinuclear, probablemente con sus padres.

En el 62,1% de los núcleos clasificados como monoparentales, el progenitor presente es viudo, la mayoría de las veces la madre. En al menos un 20% de los casos, la monoparentalidad se debe al abandono, al divorcio o a la separación legal de los padres. Por tanto, la mayoría de las familias o núcleos monoparentales fueron en una etapa anterior familias nucleares o conyugales.



Aunque el porcentaje de nacidos fuera del matrimonio alcanzó ya en 1995 el 10% de todos los nacimientos y ha ido, a partir de ahí, en incremento paulatino pero constante, no es probable que hayan crecido mucho los hogares y los núcleos monoparentales constituidos por una madre soltera y su hijo o hija, puesto que la mayoría de estos nacimientos se producen dentro de las denominadas parejas de hecho.

Evolución del porcentaje de nacidos fuera del matrimonio

Año	%
1975	1,5
1980	3,1
1985	6,0
1995	10,0
1997	12,3
1998	12,9
1999	13,7

Estamos, sin embargo, muy lejos todavía de la mayoría de los países de la Unión Europea. Nuestra proporción de nacidos fuera del matrimonio de 1995, era ligeramente inferior a la española y sólo superaba a la de Italia y Grecia, pero sólo era una tercera parte de la del Reino Unido y se quedaba en una quinta parte de la sueca.

-Polinucleares: Las familias polinucleares en relación a las personas de referencia (18.155) ofrecen una distribución según estado civil de: 14.126 casados/as, 3.477 viudos/as, 180 solteros/as, 372 divorciados/as o separados/as. Respecto la edad: 10.889 de + de 65 años, 7.125 entre 30 a 64 años y 41 de 14 a 29 años.

Resalta, por tanto, la proporción directa de familias polinucleares respecto la edad de la persona de referencia constatándose con ello el carácter residual de las mismas.

-Compuestas: Sobre un total de 19.628, participan en la composición de estos hogares en función de la persona de referencia una mayoría de mujeres (11.890 mujeres, respecto 7.738 hombres). Por estado civil la mayoría corresponden a personas solteras (14.228) y viudas (4.177); siendo de poca entidad los compuestos por personas divorciadas / separadas (727) o casadas (496). Por edad destaca el colectivo de mayores de 65 años (10.005 personas) y la proporción menor de los otros grupos de edad: 7.527 personas entre 30 y 64 años, y 2.096 de 14 a 29 años.

También es destacable que sobre un total de 45.041 personas convivientes en estos hogares compuestos: 26.340 no tienen relación de parentesco, 13.695 son hermanos/as o cuñados/as y el resto, 5.006, tienen otras relaciones de parentesco.



Estos hogares compuestos –o “sintéticos”- cobran por tanto una creciente importancia, especialmente entre el colectivo de personas mayores, que de otra manera vivirían solas.

-Unipersonales: En tan sólo 5 años, los que van de 1991 a 1996, los hogares unipersonales aumentaron casi un 40%, con lo que del 11,6% pasaron del 15,4% de todos los hogares. Esta tendencia creciente es probable que se mantenga todavía durante unos años, pues aún estamos lejos de los países de la UE, que tenían por esos mismos años un porcentaje medio de hogares unipersonales de 26,9.

De los 105.155 hogares unipersonales registrados, la mayor parte corresponde a mujeres (65.983 hogares) entre las cuales destacan los siguientes colectivos: a) viudas de más de 65 años: 32.528, b) solteras de 30 a 64 años: 12.645, c) solteras de más de 65 años: 6.977, d) viudas de 30 a 64 años: 5.146. Respecto los hombres (39.172) son: a) solteros de 30 a 64 años: 17.131, b) viudos de más de 65 años: 5.209, c) divorciados / separados de 30 a 64 años: 3.733, d) solteros de más de 65 años: 3.133.

Apreciamos pues como a la soledad objetiva se añade mayoritariamente el factor edad y factores subjetivos que pueden agravar la percepción de soledad (viudedad). También la ya destacada mayor proporción de mujeres que viven solas.

3.1.2. Principales funciones del sistema familia.

La segunda perspectiva de análisis se refiere a las funciones de la familia, que se encuentran estrechamente vinculadas, no sólo con el tipo de familia o unidad convivencial de que se trate, sino también con la etapa del ciclo familiar

En este apartado procuramos identificar las principales funciones para poder posteriormente –en la fase de análisis estructural- identificar, correlacionar y clasificar los principales factores estratégicos que pueden potenciar o amenazar su desarrollo presente y futuro.

Hemos de considerar la diversidad de funciones actuales y potenciales como activos a promover, orientar e incentivar de manera que en positivo permitan diseñar políticas que faciliten su desarrollo, y cuando estas (funciones) fallan que medidas han de permitir prevenir, paliar y reconducir las situaciones de riesgo o desestructuración familiar.

Aclaremos, de todas maneras, que cuando enfocamos estas funciones lo hacemos con el propósito de identificar aquellas que responden a un interés público, bien sea en clave de los derechos y deberes personales, al buen desarrollo del conjunto del Sistema Familia o respecto al conjunto de la sociedad. No pretendemos pues inmiscuirnos en las dimensiones de la familia que conforman su estricta privacidad.



En una primera aproximación podemos clasificar las funciones por lo que la familia hace:

a) Respecto a alguno o a algunos de sus miembros.

- Respecto los niños o otros miembros con insuficiente capacidad para valerse por si mismos: crianza y/o manutención.
- En condiciones positivas de convivencia –afecto, respeto a la intimidad, dignidad y autonomía personales-: un marco idóneo para el desarrollo personal y el apoyo ante situaciones de dificultad personal o convivencial.
- Educación, transmisión de valores, socialización y estructuración de la personalidad de los niños y adolescentes.
- Eje permanente de socialización con el entorno comunitario y social.
- Apoyo convivencial, material y económico solidario en situaciones de infortunio como puede ser el desempleo.
- Apoyo personal y atención en situaciones de enfermedad o dependencia –enfermos crónicos, mayores dependientes, personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, enfermos mentales, etc.-. Respondiendo con funciones tan básicas como: a) provisión de cuidados, b) intermediación y demanda de prestaciones y servicios ante las instituciones sociales y sanitarias, c) compañía y apoyo personal en situaciones críticas.

b) Respecto al conjunto del grupo familiar o convivencial.

- Satisfacción solidaria de las necesidades básicas.
- Expectativa de ayuda mutua.
- Espacio compartido de intimidad y convivencia en condiciones de respeto y no discriminación (hogar).
- En condiciones adecuadas, marco de convivencia intergeneracional idóneo.
- Espacio de relación en el que se configuran y evolucionan las principales relaciones de genero.

c) En relación al conjunto de la sociedad.

- Núcleo básico de estructuración y cohesión social.
- Reproducción y crecimiento natural de la población.
- Primer nivel subsidiario de defensa de los derechos de sus miembros.
- Unidad básica de consumo y distribución de rentas.
- Primer nivel de solidaridad ante la falta o insuficiencia de recursos económicos propios por parte de alguno o varios de sus miembros por estar en situación de inactividad, incapacidad o paro.



- Principal activo en la provisión de servicios de bienestar y salud a personas enfermas o dependientes—enfermos crónicos, mayores dependientes, personas con discapacidad física, psíquica o sensorial, enfermos mentales, etc.-..
- Eje básico en los procesos educativos y de socialización.
- Principal referente, además de la persona concreta, de los sistemas públicos de protección y promoción social.
- Principal referente, además de la persona concreta, de los sistemas de fiscalidad.
- Eje básico para un desarrollo social sostenible.

Posteriormente, en el análisis estructural, nos proponemos identificar aquellas funciones que son comunes a los distintos tipos de relaciones familiares o convivenciales y distinguirlas de aquellas otras más específicas de uno u otro tipo.

3.1.3. Condiciones comunitarias y sociales

Identificamos a continuación los principales grupos de **condiciones** comunitarias y sociales que inciden en el desarrollo del Sistema Familia. Estas, como puede observarse se corresponden con los principales grupos de necesidades y sistemas sociales que potencian el desarrollo humano y familiar. En una primera aproximación nos planteamos las siguientes:

- 1) Evolución socio-demográfica de las familias y los hogares vascos.
- 2) Niveles y distribución de rentas. Gasto familiar.
- 3) Gasto social.
- 4) Entorno jurídico.
- 5) Fiscalidad.
- 6) Educación.
- 7) Trabajo.
- 8) Vivienda.
- 9) Salud.
- 10) Acción social.
- 11) Medios de comunicación.
- 12) Entorno territorial, comunitario y vecinal.
- 13) Actitudes sociales en relación a las distintas relaciones familiares y convivenciales.
- 14) Actitudes sociales y comportamientos en relación a: a) igualdad de la mujer, b) infancia y juventud, c) apoyo a familiares con enfermedades, dependencias o necesidades sociales.



3.1.4. Políticas familiares

Las **políticas** que se desarrollan o pueden desarrollarse, considerándose principalmente las que responden a una finalidad de promoción, prevención o protección.

Podemos identificar y configurar , según la finalidad, tres tipos de políticas:

- I) **PROMOCIÓN:** Aquellas que permiten potenciar, fomentar e incentivar las funciones y condiciones positivas para el desarrollo sostenible y la calidad de vida de las familias.
- PREVENCIÓN:** Las que se orientan a evitar, reducir o remover aquellas funciones o condiciones negativas que impiden el desarrollo sostenible y la calidad de vida de las familias o incluso resultan lesivas para los derechos de alguno o algunos de sus miembros.
- PROTECCIÓN:** Las que procuran responder a aquellas familias que tienen unas especiales necesidades de apoyo.

Resulta obvio que una misma familia puede ser receptora de uno o más tipos. Así mismo un mismo tipo de medida puede cubrir uno o más tipos.

Así mismo este enfoque sistemático, acorde con las principales finalidades que pueden conformarse en una política integral de desarrollo familiar sostenible, se instrumentan con una diversidad de medidas –las cuales se identificaran y concretaran en las fases posteriores de este trabajo- entre las cuales podemos considerar las:

- 1) Prestaciones económicas.
- 2) Servicios personales: sociales, salud, educación, inserción laboral, etc.
- 3) Fiscalidad.
- 4) Legislación.
- 5) Programas de sensibilización y movilización social.
- 6) Otro tipos de apoyos por áreas de necesidad.

Ahora realizamos una primera identificación y clasificación de potenciales o reales políticas. Identificación que nos permite conocer mejor el complejo mundo de las políticas familiares, y que posteriormente nos permitirá, una vez realizado el análisis estructural, conformar la definición de nuestras prioridades estratégicas y concretar nuestros principales objetivos.

3.1.5 Otras características explicativas de los modelos de familia analizados

3.1.5.1. El hogar como ámbito habitual de la convivencia familiar

La nupcialidad y la fecundidad son fenómenos demográficos que se localizan en momentos concretos de la vida de las personas. Sin embargo, para tener todo el escenario demográfico necesario para plantearse una política familiar seria, es esencial localizar a la población en su medio habitual de convivencia familiar: el hogar. La composición de los hogares, fruto de la interconexión de todos los fenómenos demográficos- nupcialidad, fecundidad, mortalidad y migraciones-, es una de las mejores manera de aproximarnos al conocimiento de la organización familiar cotidiana.



El enfoque que parece más adecuado emplear es el de momento: localizar a las personas en su hogar en una fecha concreta. Dentro de esta perspectiva el análisis más sencillo, pero no por ello menos ilustrativo, es el número medio de personas que viven en el hogar. Entre 1970 y 1996 el tamaño medio del hogar vasco ha experimentado una tendencia descendente, es decir, en los hogares vascos cada vez viven menos personas. Las causas del descenso del tamaño medio de los hogares son fundamentalmente la reducción de los niveles de fecundidad y la disminución de los hogares extensos, fruto de los procesos de industrialización y urbanización que acompañaron al éxodo rural. Cabría preguntarse si el reducido tamaño de las viviendas no está también jugando un papel importante. A pesar de esta tendencia, en el contexto europeo el País Vasco y España están a la cabeza respecto al tamaño de sus hogares, consecuencia de unos niveles más altos de fecundidad en el pasado y de las edades tardías de emancipación de nuestros jóvenes.

Actualmente es evidente la tendencia que apunta al incremento de los hogares unipersonales. A pesar de esta tendencia ascendente en España, al igual que en la Europa mediterránea - con la excepción de Italia -, este tipo de hogar es bastante menos frecuente que en otros de los países europeos. Pero no sólo su frecuencia es distinta, sino también el perfil de sus componentes: en nuestro entorno los hogares solitarios están formados mayoritariamente por personas de edades avanzadas, frente a un norte europeo donde el número de jóvenes que viven solos es mucho más importante. Las diferentes pautas de emancipación explican, otra vez, las diferencias.

3.1.5.2. Índice de natalidad

Tendencias de futuro y medidas correctoras

La eficacia de las políticas demográficas antinatalistas -entre otros factores- se manifiesta en el hecho de que, desde 1968, va en descenso el ritmo del crecimiento de la población en todas las regiones del mundo, pero sobre todo en los países occidentales y muy particularmente en los europeos.

Es muy previsible que este crecimiento relentizado, que -como hemos dicho- en Europa ronda el umbral de un incremento nulo, o todo lo más muy exiguo, de sus efectivos poblacionales, se siga manteniendo en el futuro, al menos a corto y medio plazo, ya que, aunque aumenten algo las tasas de natalidad, también lo harán las tasas de mortalidad como consecuencia del envejecimiento demográfico.

Tanto es así que -como se ve en la tabla siguiente, que recoge una proyección de futuro a corto y medio plazo realizada por las Naciones Unidas-, dentro del contexto de un crecimiento bastante menguado en el conjunto de las regiones mundiales, incluyendo los continentes menos desarrollados, el caso de Europa se hace especialmente crítico, puesto que según esta proyección se vaticina que en el año 2025 habrá sólo 718 millones de europeos, es decir once millones de habitantes menos que en la fecha de hoy.



Proyecciones de población del año 2000 al año 2025, por continentes.

Continente	2000	2010	2020	2025
Asia	3.735	4.263	4.744	4.959
África	831	1.069	1.347	1.495
Europa	729	728	725	718
América Latina	523	603	676	709
América del Norte	306	331	357	369
Oceanía	30	34	39	41
Mundo	6.158	7.032	7.887	8.294

(Fuente: ONU).

Una manera con la que se experimentó para paliar los problemas de la bajada de la natalidad y del envejecimiento en otros países europeos, por ejemplo en Suecia, es la de crear un Estado providente de grandes dimensiones, de tal manera que la exigua población activa fuese capaz de generar suficiente riqueza como para mantener a una población anciana desproporcionadamente alta. Esta política ha sido un fracaso, entre otras razones por la tremenda presión fiscal sobre esa población activa, de tal manera que se ha recurrido, finalmente, a políticas pronatalistas, que con todo no están dando el resultado esperado.

Más efectiva ha sido la famosa "política del tercer hijo" puesta en marcha en Francia por el Gobierno de Mitterand hace algunos años. En España, el "hoyo demográfico" actual provocado por la ausencia de nacimientos es tan profundo, que, si se quiere recuperar, exigiría un esfuerzo reproductor enorme y provocaría también nuevos desequilibrios e inestabilidades para el futuro.

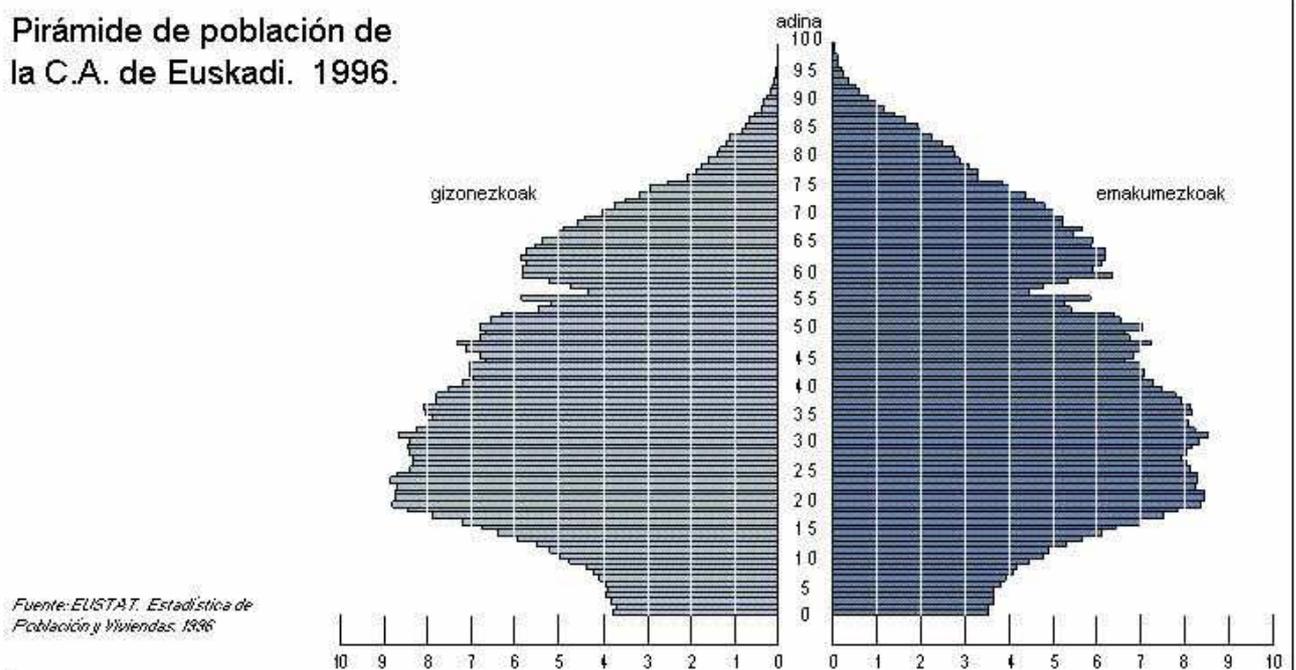
En 1976 se alcanzó en nuestra comunidad autónoma el techo de nacimientos. Nacieron ese año 41.100 niños, lo que hizo elevarse la tasa de natalidad hasta el 19,7 por mil. En los años siguientes se produjo un descenso gradual pero pronunciado del número de nacimientos, que en la década de los años 90 rondaban los 16.000 anuales, con lo que nuestra tasa de natalidad estuvo durante 10 años seguidos por debajo del 8 por mil anual y el índice sintético de fecundidad o tasa bruta de reproducción se situó por debajo de 1, muy lejos del 2,1 que se dice que es necesario para garantizar el relevo generacional.



Comparación de la evolución de la tasa bruta de natalidad de la Comunidad Autónoma con la del Estado.

Año	CAPV	Estado	Diferencia
1980	13,5	15,2	-1,7
1981	12,7	14,1	-1,4
1982	12,0	13,6	-1,6
1983	11,1	12,7	-1,6
1984	10,4	12,3	-1,9
1985	9,8	11,9	-2,1
1986	9,4	11,4	-2,0
1987	8,7	11,0	-2,3
1988	8,5	10,8	-2,3
1989	8,0	10,5	-2,5
1990	7,8	10,3	-2,5
1991	7,7	10,2	-2,5
1992	7,7	10,2	-2,5
1993	7,5	9,9	-2,4
1994	7,2	9,5	-2,3
1995	7,2	9,3	-2,1
1996	7,6	9,2	-1,6
1997	7,8	9,4	-1,6
1998	7,7	9,3	-1,6
1999	8,1	9,6	-1,5
2000	8,4	9,9	-1,5

Pirámide de población de la C.A. de Euskadi. 1996.





Demógrafos, economistas y políticos se muestran muy preocupados por este descenso de la fecundidad y por su persistencia en un nivel tan bajo durante un par de décadas sin que se vislumbre en el horizonte una recuperación significativa.

Para los primeros se está produciendo una erosión en la base de la pirámide de población, con lo que no se está garantizando el relevo generacional y se está produciendo un envejecimiento de la población, habiendo entrado en un ciclo de decrecimiento vegetativo.

Las consecuencias de este envejecimiento se manifestarán en la estructura de la fuerza de trabajo, en la escasez de mano de obra, en las variaciones en la relación entre población activa y población pasiva, en la escasez de cotizantes al sistema de Seguridad Social, en el aumento de pensionistas y de su proporción sobre la población activa, en el aumento exponencial de los gastos sanitarios, etc.

No hay tanto acuerdo, sin embargo, a la hora de señalar los factores determinantes de este descenso tan fuerte de la fecundidad. Algunos economistas tratan de explicarlo recurriendo a los conceptos de decisión racional y de bien de consumo duradero. En su concepción, los hijos serían un bien de consumo duradero que los padres deciden adquirir de manera reflexiva tras realizar un balance entre el costo y el beneficio, entre los gastos de mantenimiento y educación, más las renuncias a la libertad, a la movilidad, a la disponibilidad de tiempo, más los riesgos para la salud y para el éxito profesional, y las compensaciones de todo tipo que el hijo puede aportar a sus padres: autorrealización personal, estatuto de padre o madre, amor paternal o maternal, estabilidad de la pareja, proyecto de vida, sentimientos y emociones, etc.

En estos momentos los hijos son caros, cuesta mucho alimentarlos y educarlos, exigen muchas renuncias de los padres, tanto en cuanto al tiempo disponible para el ocio, los viajes, la diversión como en lo que respecta al éxito profesional, especialmente para la mujer, lo que explicaría el fuerte descenso de la fecundidad.

Desde la sociología se insiste más en las condiciones sociales que pueden estar influyendo en la decisión de tener hijos. La decisión de tener hijos es una opción personal, tras la que puede estar un impulso biológico, una aspiración personal, una presión del entorno familiar y social y hasta un sentimiento del deber y de la responsabilidad para con la sociedad. Pero esa opción personal también se puede ver favorecida u obstaculizada por determinados condicionantes sociales.

Dos son los factores que se aducen con más frecuencia para explicar la baja fecundidad actual: la situación del mercado de trabajo, con una alta tasa de paro juvenil y una gran precariedad laboral, y las dificultades de acceso a la vivienda. La situación del mercado de trabajo hace que la incorporación efectiva de los jóvenes al mismo se retrase y que, como consecuencia, no cuenten con ingresos propios y pasen a formar parte de una bolsa de pobreza invisible por estar cubierta o enmascarada bajo la tutela y protección paterna.



Otro factor que influye en la tardía incorporación laboral de los jóvenes procede del sistema educativo y es el alargamiento del período formativo, debido, en parte, a la complejidad creciente del propio sistema educativo, pero, sobre todo, a las aspiraciones crecientes de la población, aumentando constantemente la proporción de padres que quieren que sus hijos realicen estudios universitarios superiores. Pero también es preciso reconocer que muchos jóvenes se ven precisados a prolongar su formación, añadiendo curso sobre curso, ante la dificultad de encontrar trabajo y en un intento de mejorar sus expectativas de empleo.

Las dificultades de acceso a la vivienda provienen de la carencia de recursos económicos suficientes, pero también de su escasez y carestía o lo que es lo mismo de una insuficiente oferta para la demanda existente. En la demanda pueden estar interviniendo determinadas prácticas especulativas, pero también elementos estrictamente demográficos como es la gran cantidad de jóvenes en edad de emanciparse y formar un hogar, resultado del gran *boom* demográfico que se produjo entre 1960 y 1980. Para modificar las primeras se puede intervenir políticamente, pero los segundos son un dato inmodificable.

La tardía incorporación laboral y la escasez de recursos económicos junto con las dificultades de encontrar vivienda coadyuvan para impedir la emancipación efectiva de los hijos y que las parejas puedan iniciar un proyecto de vida en común, con el consiguiente retraso y descenso de la nupcialidad. El simple retraso o postergación individual de la nupcialidad puede resolverse en un simple descenso de la tasa colectiva, pero también puede traducirse en una pérdida definitiva de la oportunidad de casarse o de iniciar la vida en pareja, con el consiguiente aumento de la tasa de celibatarismo.

El retraso de la nupcialidad lleva aparejado un descenso automático de la fecundidad de una determinada población, pues la inmensa mayoría de los hijos nacen dentro de las parejas estables. Es posible que en muchos casos tal retraso no modifique el logro de las expectativas de la pareja en lo tocante al número de hijos deseado, pero, con frecuencia, puede tener consecuencias irreparables por tener la fertilidad una duración limitada y disminuir además de forma notoria con la edad.

Edad media de los solteros al casarse según el sexo

Años	Varones	Mujeres
1997	30,4	28,4
1998	30,8	28,6
1999	30,9	28,8

Desde 1986, la edad media al contraer matrimonio ha aumentado en tres años y medio para los varones y en cuatro para las mujeres.



También hay otro factor que no conviene menospreciar y que puede estar influyendo de manera decisiva, tanto en la nupcialidad como en la fecundidad femeninas. Se trata de la incorporación de la mujer a la formación y al trabajo, aunque no hay acuerdo entre los analistas del comportamiento humano sobre el sentido de la relación, probablemente porque, según las circunstancias, puede ser de distinto signo.

Lo probable es que las repercusiones sobre la fecundidad de la incorporación de la mujer al mundo laboral dependan de la presencia o ausencia de otros factores: situación de pleno empleo o con alta tasa de paro, sector de actividad en el que trabaja la mujer, nivel y grado de responsabilidad del puesto de trabajo, aspiración a la realización de una carrera profesional o política, expectativas de ascenso laboral, equipamientos o recursos sociales disponibles para la atención a los hijos, nivel de ingresos de la pareja, etc.

Evidentemente esta enumeración no agota los posibles factores determinantes de la fecundidad. Entre los que nos hemos dejado en el tintero merecen una atención especial los factores culturales, en especial, los relativos al sistema de valores de la sociedad y de cada pareja.

Díez Nicolás, por ejemplo, atribuye el descenso de la fecundidad en España a un cambio en la escala de valores, relacionado con la aparición de la sociedad de consumo. Afirma que las sociedades mediterráneas se encuentran todavía en la fase materialista, mientras que los países del norte de Europa se encuentran ya en lo que se ha llamado como fase postmaterialista, estando ya de vuelta de los valores centrados en torno al dinero, al tener, al disfrute personal a toda costa y a cualquier precio.

Euskadi es una Comunidad Autónoma pionera en la aplicación de una política familiar más potente en España, conforme a una política regional que otorga ayudas económicas más cuantiosas a las familias.

Estas ayudas no serán suficientes si se restringen al ámbito de las aportaciones monetarias, y deberán insertarse dentro de un marco más amplio, que contemple -por ejemplo- los ámbitos de la creación de empleo y la protección de la juventud, la sanidad, la educación y la vivienda, así como la reforma del sistema tributario como deber de justicia respecto de los ciudadanos que con su generosidad de hoy proporcionan hijos, que son los que mañana mantendrán a la sociedad. Sólo de este modo es cómo Euskadi dejará de ocupar los últimos puestos en el ranking de la natalidad en el mundo, y los primeros puestos en cuanto al envejecimiento de sus estructuras demográficas.

3.1.5.3. Envejecimiento de la población)

En la tabla siguiente se quiere poner de forma gráfica por una parte, la evolución de la población mayor de 50 años respecto de la población total en el año 1995 y, por otra, la evolución de estas cifras hasta el año 2050.

El envejecimiento demográfico es un fenómeno nuevo en la historia de la humanidad y que afecta de manera especial a los países desarrollados en general: en el conjunto de la UE se pasará de tener un porcentaje del 20.6 % de mayores de 60 años en 1995 a 33.9% en el año 2050.



Porcentaje de la proporción de personas mayor de determinadas edades en 1995 y en 2050 en distintos países de la Unión Europea

Estados	1995					2050				
	50	60	70	80	90	50	60	70	80	90
Alemania	34.6	20.7	10.5	4.1	0.4	47.9	35.0	21.7	10.6	1.5
España	31.0	20.6	10,2	3.3	0.4	48.8	37.1	24.7	10.4	1.7
Francia	29.7	20.0	10.3	4.2	0.6	44.8	33.0	21.0	10.1	2.1
Irlanda	24.4	15.3	8.0	2.5	0.3	46.1	33.0	19.9	8.1	1.3
Italia	34.4	22.2	11.1	4.0	0.4	50.7	38.3	26.0	12.0	1.9
Reino U.	31.2	20.5	11.2	4.0	0.5	44.5	31.7	19.6	9.5	1.7
Suecia	33.6	22.1	12.9	4.6	0.6	41.8	29.1	18.1	8.5	1.5
CAPV	32,1	20,8	9,8	3,2	0,4	50.6	38.2	26.0	12.6	2.0
UE	32.2	20.6	10.6	3.9	0.5	46.3	33.9	21.7	10.1	1.7

Fuente: Eurostat y Prospektiker.

Las personas de más edad necesitan de actuaciones especiales que su propia familia en la mayoría de los casos no les puede facilitar, sus pensiones, al menos en España, tampoco son de una cuantía tal que con ellas puedan hacer frente a los costes que genera esa nueva situación (en el año 2001 más del 30% de las pensiones en España son de cuantía mínima que apenas superan las 70.000 ptas. al mes (420,71 €).), y lo que no parece socialmente asumible es que los últimos años de vida de las personas mayores se conviertan en una auténtica ruina económica para ellos mismos y para sus familiares, si es que los tienen, o se convierta la situación en un motivo más de abandono familiar y rechazo social. No hacer nada es desde luego condenar a muchas personas mayores a terminar sus vidas de forma penosa y financieramente ruinosa.

El momento a partir del cual los gastos de atención a las personas de mayor edad aumentan de forma espectacular es generalmente dos años antes de su fallecimiento, e igualmente se incrementa exponencialmente el número de las que necesitan de la ayuda de otra persona, atención que la medicina sola no les puede prestar.

Lo que realmente resulta preocupante desde el punto de vista socio-económico no es el envejecimiento en sí, ni tampoco la mayor expectativa de vida, sino que la mayor longevidad suele estar asociada a una creciente discapacidad y al inicio de una mala calidad de vida (todos los estudios y estadísticas coinciden en que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida, pero la mala calidad de vida se produce a una edad más temprana que en los hombres, afirmando algunos estudios que la mayor expectativa de vida coincide con los años de mala calidad y de mayor grado de dependencia para las actividades de vida diaria). Así sucede que en España más del 18% de los hombres mayores de 65 años tienen muy serias dificultades para realizar sin ayuda actividades de la vida cotidiana. La situación de las mujeres es aún más preocupante, pues el porcentaje alcanza el 30% y la necesidad de ayuda es aún mayor.



Por otra parte, los vínculos familiares se han relajado, y la migración a la ciudad y las familias menos numerosas producen en muchos casos que las personas se encuentren solas, o acompañadas por otra de su misma edad. Por citar algunos datos de países europeos, en Finlandia el 80% de las mujeres mayores de 75 años viven solas, y en Suecia el 65%. En España, junto con Portugal, el porcentaje de mujeres mayores de 75 años que viven solas actualmente, representa el 33%.

Desde 1995, la dependencia ha vuelto a aumentar debido al envejecimiento de la población. En torno al año 2010, habrá el doble de personas mayores de 64 años de edad (69 millones) que en 1960 (34 millones).

En la próxima década el número de personas de 65 años y más aumentará alrededor de un 13 % en la UE-15. Es probable que el mayor incremento se dé en Alemania e Italia (24 %). El aumento del número de personas de más de 80 años ha sido incluso más pronunciado debido a la mayor esperanza de vida, y seguramente se seguirá incrementando. Durante la próxima década, el número de ancianos aumentará un 36 %, aumento que alcanzará las mayores cotas en Bélgica, Grecia, Francia, Italia y Luxemburgo (alrededor del 50 %).

Aunque no se dispone de datos exactos sobre el número de personas de edad dependientes a largo plazo, la Comisión Europea, en su informe de 1998 sobre la dependencia a largo plazo de las personas mayores, calculó que hasta un 5 % de las personas de 65 años y más dependen directamente de una asistencia continua, y que alrededor del 15 % dependen sólo parcialmente. El incremento de la dependencia aumenta de forma mucho más rápida con la edad: el 10 % de las personas de 75 años y más son directamente dependientes, y un 25 % dependientes parciales.

El aumento progresivo de la esperanza de vida no es sinónimo de mantenimiento de la calidad de vida que hasta entonces se tenía y sin necesidad de ayuda externa. Se puede producir, por el contrario, un incremento de determinadas situaciones que, si bien no son habitualmente causa inmediata de muerte, pueden suponer un problema relevante para la calidad de vida por conllevar dolor, discapacidad y limitación funcional.

Hasta ahora parece como si sólo se hubiera conseguido llamar la atención sobre los problemas del envejecimiento de la población para la viabilidad de los sistemas de seguridad social, pero no se ha conseguido llamar suficientemente la atención y con la misma intensidad sobre la situación en la que se encuentran las personas de edad avanzada y sus familias.

Las Recomendaciones del Comité de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales del Consejo de Europa de 23 de febrero de 1999 o la Sexta Conferencia de los Ministros Europeos de Sanidad sobre el envejecimiento en el siglo XXI, auspiciada por el Consejo de Europa y celebrada en Atenas en abril de 1999, no pasan de ser meras declaraciones de buenos propósitos que para nada vinculan ni obligan a llevar a cabo acciones de futuro.



No constituyen vínculo jurídico alguno sobre actividades y compromisos a desarrollar por los Estados. Solo algunos países europeos, los socialmente punteros, han considerado la situación de las personas mayores como una nueva necesidad social a tener en cuenta y a proteger como cualquier otra de las actuales ramas de protección de la seguridad social. La Conferencia de la Comisión de las C.E. sobre *“Atención a domicilio a las personas mayores- una estrategia para su integración social”* celebrada los días 19 y 20 de abril en el año 2000, no aportó más que buenas intenciones y recomendaciones de la Comisión a los países miembros.

Salvo los que han creado una protección específica para este grupo de personas (Alemania, Austria, Francia, Luxemburgo), y los países que disponen de sistemas universales de protección (Dinamarca, Finlandia, Holanda, Reino Unido y Suecia), el resto sólo están adoptando medidas coyunturales, aisladas y descoordinadas entre sí y sin una concepción global del problema, insertadas en la asistencia social, con el carácter estigmatizante que esta prestación tiene para sus perceptores.

El Defensor del Pueblo en un informe específico del año 2000 sobre la *“Atención socio-sanitaria en España: perspectiva gerontológica y otros aspectos conexos”* ha dedicado especial atención a la situación de dependencia de las personas mayores. En este informe se dice que “la solución más eficaz para hacer frente al problema de la dependencia sería presentar al Parlamento un proyecto o, en su caso, una proposición de ley de protección social de las situaciones de dependencia,” para después añadir que “el sistema de protección estará incardinado en el ámbito de la Seguridad Social, con garantía de derecho subjetivo, con independencia de que la financiación se realice vía impositiva o vía cotizaciones sociales...”.

A pesar de la inquietud social que se deja ver en las publicaciones oficiales y la manifestada en los resultados de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas del mes de noviembre de 2001, no se puede decir con rigor que exista en España una protección específica de la dependencia comparable con ninguno de los modelos recientemente implantados en algunos países europeos, ni dentro ni fuera de la acción protectora de la seguridad social.

3.1.5.4 Consecuencias económicas y sociales

Si pasamos de la consideración de la composición de la población desde el punto de vista estricto de los individuos, para incorporar otros elementos estructurantes referidos a las colectividades, una vez más veremos que salen a relucir en el mundo, los desequilibrios propios de la llamada dicotomía Norte-Sur. Si añadimos el elemento específicamente económico, por ejemplo, se verá enseguida que se puede aplicar a la situación demográfica divergente en el mundo - de juventud y senectud, respectivamente -, otros indicadores de gran utilidad y elocuencia. Entre los indicadores económicos, el que más frecuentemente se aplica - como ya se ha apuntado- es el llamado Índice de Dependencia, que establece la relación porcentual entre las cohortes de individuos menores de 15 años (jóvenes) y de individuos mayores de 65 años (ancianos), considerados conjuntamente por un lado, en comparación con las cohortes de individuos de edad comprendida entre 16 y 64 años (adultos).



El mencionado índice de dependencia es un indicador muy importante, puesto que cuántas más personas jóvenes y mayores haya en una población en comparación con las de edad adulta, más importantes serán las cargas sociales que recaigan sobre esta última cohorte, ya que son los adultos quienes forman el componente poblacional responsable, no sólo de la reproducción humana, sino también de la producción económica, en su práctica totalidad. El índice de dependencia, como su mismo nombre indica, hace una separación que pone aparte el segmento de la población adulta, que es el segmento del cual los otros dos grupos de edad dependen desde el punto de vista económico.

En el mundo desarrollado, por el contrario, como hemos visto, la natalidad no viene a aportar muchos efectivos nuevos a la base de la pirámide, y por lo tanto, lo que más se resiente hoy en día, es la cúspide. De momento, la población adulta en el mundo desarrollado sigue teniendo un gran peso específico que no se ha alterado numéricamente de forma excesiva en los últimos años, ya que está formada por personas nacidas, en gran parte, antes de las respectivas quiebras de la fecundidad que antes comentamos.

La lista de efectos negativos derivados de una situación de alta dependencia senil, como la que se avecina para todo el entorno occidental, a su vez consecuencia de la escasa natalidad, es muy larga:

- disminución del número de personas que componen la población activa;
- envejecimiento progresivo de esa población activa;
- desequilibrios que obligan cambios en la política de jubilación;
- desequilibrios en la inversión y ahorro a nivel colectivo y familiar;
- posible disminución en las rentas familiares disponibles;
- aumento del gasto sanitario de forma desorbitada;
- infrautilización y redundancia en el sector educativo;
- primacía de valores en la política;
- desequilibrios en las estructuras familiares;
- aumento de la problemática de socialización intergeneracional;
- debilitamiento de las relaciones primarias de apoyo;
- posible quiebra del sistema de seguridad social.



IV. POLÍTICAS DE APOYO A LA FAMILIA EN NUESTRO ENTORNO EUROPEO

4.1. Política familiar: Conceptualización y ámbitos de actuación

Definir “política familiar” sirve para comprender el sentido de esta afirmación: se trata de un conjunto de medidas desarrolladas por los poderes públicos con el fin de reconocer y promover la asunción de cargas familiares como la procreación, la crianza de los hijos y el cuidado de familiares enfermos o ancianos. Estas medidas suponen un reconocimiento de las cargas en cuanto que funciones rentables socialmente. Dicho con otras palabras, desde la política familiar se pretende compensar a través del sistema de previsión social las cargas a las que se encuentran sometidos quienes asumen las tareas de la paternidad

En última instancia, el objetivo de la política familiar es permitir que hombres, mujeres y niños se desarrollen de la mejor manera posible, con la dignidad de una vida libre y responsable. Si lo que se desea es el desarrollo completo de las familias, es necesario preocuparse específicamente por la protección tanto física como moral de los niños. A esto hay que añadir que la filosofía que preside la política de conciliación de la vida laboral y familiar en los años 90 pretende que las tareas familiares y del hogar constituyan una fuente de enriquecimiento y satisfacción para quienes las lleven a cabo.

Por políticas familiares se entiende comúnmente las intervenciones de la Administración pública para facilitar recursos a las personas con responsabilidades familiares a fin de que puedan desempeñar las mismas en mejores condiciones.

4.2. Modelos de políticas familiares

Las principales propuestas de política familiar actualmente en circulación están asociadas con determinados regímenes de estado de bienestar que se han desarrollado históricamente en el mundo occidental. Esping-Andersen ha tratado de perfilar tres modelos de estado de bienestar según la repartición de responsabilidades entre el estado, el mercado y la familia y según la medida en la que los ciudadanos gozan de unos derechos que les permiten ser independientes del mercado (criterio de desmercantilización) (Esping-Andersen, 1993). Cada uno de los tres regímenes que distingue da una respuesta específica a los problemas derivados de la transformación de la familia en las sociedades de capitalismo avanzado.

El **modelo liberal**: en países anglosajones como los Estados Unidos, Canadá y Australia. La política social y familiar es residual y se limita a aquellos casos en que la familia y/o el mercado son incapaces de resolver el problema. Consecuentemente estigma al usuario fomentando una estructura social dualista: por un lado, los beneficiarios de las prestaciones –los pobres y marginales-, y por otro la clase media mayoritaria. Tanto las transferencias universales como los planes de seguridad social son modestos. El estado estimula el mercado como proveedor de servicios, ya sea pasivamente (garantizando sólo un mínimo), ya sea activamente a base de subvencionar planes privados. Este modelo está asociado con una mercantilización muy alta.



El **modelo socialdemocrático**, se desarrolla en el marco de los países escandinavos, es el que ha ido más lejos en la extensión de los principios de desmercantilización y del universalismo. En lugar de tolerar un dualismo entre el estado y el mercado, fomenta una igualdad gestionada desde el estado en lugar de confiarla al mercado. Uno de los requisitos característicos de este modelo es el pleno empleo, sin el cual no podría funcionar. Si la financiación del gasto social ha de provenir básicamente de una fiscalidad progresiva, hace falta que trabaje todo el que pueda para poder hacer frente a los gastos del estado. Todos contribuyen al sistema, todos se benefician, pero a la vez todos dependen de él. El modelo escandinavo se basa en la socialización máxima de los costes de trabajo de las familias con la finalidad de evitar que se agoten los recursos de sus miembros. Por otra parte, el estado asume la responsabilidad de cuidar de la gente mayor, de los discapacitados y de los menores: estas categorías sociales son las beneficiarias directas de las transferencias económicas al ser considerados sujetos de derechos sociales.

Este modelo fomenta la inserción más completa de las mujeres al mercado de trabajo, inherente al principio de la plena ocupación y de la igualdad de oportunidades.

Por último, el **modelo corporativista**, basado en el sistema de Seguridad Social de raíz bismarckiana, se encuentra implantado en Alemania, Austria, Francia, Bélgica e Italia. Se trata del modelo más conservador. Las prestaciones están condicionadas a las aportaciones por renta de trabajo, manteniéndose las diferencias de estatus entre las diversas categorías de trabajadores. Por tanto, el gozar de derechos sociales estaba asociado con la clase social y el estatus laboral y ocupacional. Modelo que intenta mantener una determinada repartición de roles ligado al género en el interior de la casa. Al tiempo fomenta la maternidad, desincentiva la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en especial cuando sus hijos son pequeños, lo que las hace dependientes de sus maridos, ya que estos, como cotizantes, son los auténticos titulares de los derechos sociales.

Así pues, el régimen corporativista parte de la idea de que el estado sólo interviene cuando se agota la capacidad de las familias de prestar servicios a sus miembros, servicios que en principio van sobre todo a cargo de las mujeres.

Una de las variantes de este modelo son los países mediterráneos (España e Italia). La característica principal de este submodelo es que las tareas de protección social son compartidas entre el estado y la familia, a causa de un desarrollo del estado de bienestar escaso, tardío y muy desigual. El resultado es que la familia continúa ejerciendo en la actualidad unas funciones de protección social de primer orden, en gran parte ya muy decadentes en otros sistemas más modernos.



Hay determinadas etapas de la vida de los individuos adultos que quedan excluidas de la cobertura del estado de bienestar y que continúan parcialmente bajo la responsabilidad de la familia (jóvenes mayores de edad dependientes de sus padres hasta su emancipación cada vez más tardía, que tiende a coincidir con el matrimonio; personas mayores que ya no se pueden valer por sí mismas y que viven con sus familiares; mujeres separadas con hijos a su cargo que son acogidas por sus padres o familiares, etc.). Este sistema comporta una carga muy onerosa para las mujeres de mediana edad, tradicionalmente responsables del trabajo familiar. Su progresiva incorporación al mercado de trabajo hace que este sistema sea cada vez menos viable, además de injusto.

En cuanto al **modelo vasco** de protección social, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco insta a los poderes públicos a impulsar una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política y económica, cultural y social del País Vasco (Apdo. d) y e) del Artículo 9). Además, la Comunidad Autónoma dispone de competencias exclusivas en materia de Asistencia Social (Artículos 10 y 12 del Estatuto de Autonomía), protección y tutela de menores y de inserción social, ocio y esparcimiento, desarrollo comunitario, condición femenina y política infantil, juvenil y de tercera edad.

Estas competencias abarcan el campo de lo que entendemos por Servicios Sociales, a saber, aquellos servicios que contribuyen a promover el Bienestar Social y el desarrollo de todos los individuos y de los grupos en la comunidad, y su adaptación al entorno social (Art. 14 de la Carta Social Europea).

El sistema de servicios sociales vasco, regulado por la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, junto a otros servicios asumidos en virtud del propio Estatuto de Autonomía (educación, sanidad, empleo, vivienda, etc.), junto al Plan de Lucha contra la Exclusión Social, que incluye las políticas sociales referidas a renta básica, ayudas de emergencia social, incentivos al empleo, etc. y el Plan de Apoyo a las Familias, constituyen el último sistema de protección social destinado a completar y mejorar las prestaciones de los restantes sistemas con el objeto de ofrecer a los ciudadanos, y a las familias en particular, una protección social integral.

El Plan de Apoyo a las Familias, y las medidas establecidas por el mismo, entronca con las recomendaciones e iniciativas que, en la actualidad, propone la Unión Europea y que llevan a cabo los estados europeos socialmente más avanzados: medidas de conciliación de la vida familiar y de la vida laboral y profesional.

Se trata de un modelo de política social configurado desde un marco normativo específico (Ley de Servicios Sociales) y que tiene por objeto garantizar la solidaridad e integración socio-laboral de las personas destacando la protección de la familia, de la mujer, de la juventud, la infancia y la tercera edad y la lucha contra la exclusión social, constituyéndose los servicios sociales como sistema público, donde los servicios y prestaciones tienen un carácter básicamente universal y sostenidos a través de los presupuestos



generales de la comunidad autónoma, participando también en su financiación los usuarios según nivel de renta, sobre todo en los servicios relacionados con tercera edad y educación infantil.

En consecuencia, las características de la política social vasca son las siguientes:

- a) Carácter público del sistema de servicios sociales.
- b) Consideración de la necesidad social como derecho de ciudadanía: el bienestar social como competencia y primera responsabilidad de las instituciones públicas.
- c) La universalización de gran parte de las prestaciones y servicios.
- d) Participación y colaboración de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en la prestación de servicios.
- e) Financiación pública a través de los presupuestos generales de la comunidad autónoma.

Todos estos factores señalados definen el modelo vasco de protección social configurando un modelo mixto con elementos propios del modelo socialdemócrata y elementos del modelo corporativista.

Por su parte, Anne-Helène Gauthier, limitando su análisis al período más reciente, distingue cuatro modelos de política familiar (Gauthier, 1996).

El modelo **familiarista /natalista** estima que la baja fecundidad constituye una cuestión suficientemente grave para justificar una intervención política.

El **modelo tradicionalista** plantea como objetivo primordial la preservación de la institución familiar.

El **modelo igualitario** se basa en la promoción de una igualdad mayor entre hombres y mujeres como su objetivo principal.

En el **modelo familiarista no intervencionista** los gobiernos sólo asumen la responsabilidad de dar soporte a las familias cuando se encuentran en estado de necesidad.

4.3. Políticas familiares europeas

Características generales

Las políticas familiares se encuentran actualmente ante retos importantes que están obligando a su adaptación, tales como los cambios en la estructura de las familias y la necesidad de conciliar ocupación laboral de los padres con atención a los hijos.



4.3.1.-Prestaciones y servicios dirigidos a los ciudadanos de forma individual.

En todos los países europeos existe, en la actualidad, un sistema de protección a la familia que combina distintos grados de intervención estatal. Caben distinguir tres grupos de países en este sentido. En primer lugar, en los países escandinavos, las prestaciones estatales se otorgan al individuo, y no al conjunto familiar. Los niños tienen derechos propios y la ayuda a los integrantes de la tercera edad no es considerada como un deber que compete exclusivamente a la familia, sino que también es asumida por el Estado. La ayuda que los miembros vayan a prestarse mutuamente no depende de un marco jurídico preestablecido, sino de sus decisiones personales.

4.3.2.-Prestaciones y servicios dirigidos a la unidad de convivencia familiar.

En otro conjunto de países, como por ejemplo en Francia, España, Bélgica, Reino Unido, Alemania, Holanda y Euskadi, las obligaciones se establecen a nivel de las familias nucleares, es decir los padres respecto de los hijos, y viceversa. El cuidado de los niños incumbe fundamentalmente a las madres, y el Estado sólo asume una parte de la responsabilidad de este cuidado. En el sur de Europa la familia extendida sigue siendo un fuerte elemento de apoyo y protección a la familia, y el Estado asume un papel subsidiario y ofrece servicios fundamentalmente a personas con distintas necesidades vitales, siendo esencialmente no estatal -y femenino- el cuidado de niños y ancianos.

4.3.3.-Esfuerzo económico en las políticas familiares.

En lo que se refiere a las sumas vertidas por el Estado para el apoyo de las familias, los países del norte de Europa -Suecia, Dinamarca, Finlandia- están a la cabeza, con más del 4% de su Producto Interior Bruto destinado a la política familiar.

Los países de Europa occidental -como Francia y Alemania- destinan entre un 2% y un 3%, mientras que al otro extremo de la escala se hallan los países del sur de Europa, cuyos sistemas de protección social son mucho más endebles y por lo tanto es mucho menor la contribución directa del Estado al ámbito familiar: Portugal sólo destina un 1,1%, Italia un 0,8%, España un 0,4% y Grecia un 0,2%.

Como se ve por los anteriores datos, los países del entorno mediterráneo se hallan a mucha distancia de los países occidentales y nórdicos en cuanto a las prestaciones económicas del Estado respecto de las familias. Este cuadro diferenciado se complementa si añadimos la consideración de que en los países del sur europeo, las prestaciones no son tanto monetarias como más bien en la forma de servicios de distinta índole, a diferencia de los países más al norte, y de que los condicionamientos de las ayudas difieren mucho de un país a otro.



4.3.4.- Universalidad de las prestaciones y servicios

En este sentido, en los países de la Europa del norte, en Austria y Holanda, las prestaciones son "universales", es decir que el 95% de las ayudas se aportan sin poner condición alguna a las familias. En Francia y Portugal, un 75% y un 70% de las ayudas, respectivamente, se prestan sin condiciones, mientras que en Italia, Irlanda, Alemania y España, sólo el 66% de las ayudas se presta sin condiciones para las familias, y sólo un 55% en el caso del Reino Unido.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, las medidas relacionadas con el apoyo económico a las familias con hijos/as son prestaciones universales. Concretamente se hace referencia a las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral y a las medidas fiscales de apoyo económico. Estas medidas se conceden por el nacimiento o adopción del segundo hijo y del tercero hasta los 5 años. Las ayudas para los partos o adopciones múltiples se prolongan hasta los 10 años. También tienen este carácter de universalidad las medidas de apoyo a las familias numerosas: subvenciones en educación universitaria pública y privada, así como líneas subvencionales en materia de vivienda.

Las medidas de apoyo a los servicios sociales contempladas en el Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con hijos e hijas, en el apartado de servicios educativo-asistenciales, están subvencionadas en un porcentaje de hasta el 60%, y de hasta el 100% cuando son de titularidad pública.

En cuanto a las ayudas a la maternidad, por último, varían muchísimo las reglas de asignación por hijo según distintos países. Francia es el único país de la Unión Europea que no asigna una ayuda económica por el primer hijo. Siete países de la Unión Europea -incluyendo España- asignan ayudas que van en aumento a partir del tercer hijo. En cinco países, la asignación aumenta con la edad de los hijos, salvo en Dinamarca, donde -curiosamente- la proporción entre la ayuda estatal y la edad de los hijos es inversa.

Otras diferencias se refieren al límite de edad para la recepción de beneficios económicos, siendo los 18 años, normalmente, el punto de ruptura; Irlanda y Reino Unido son los países más restrictivos a partir de esa edad, mientras que otros países como Suecia y Holanda otorgan amplias prestaciones y ayudas a jóvenes en período de formación y estudio.

4.3.5.- Unión Europea y política familiar

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



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

En julio de 1982, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea aprobó el Primer Programa de Acción Comunitario para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (1982-1985) con el objetivo de reforzar los derechos individuales de las mujeres y poner en práctica el principio de igualdad ante la ley.

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

El Consejo de la Unión Europea y de los Ministros de Empleo y Política Social, adoptaron el 6 de Junio del 2000 una resolución en la que se anima a los Estados miembros a desarrollar entre otras una serie de medidas:

- Examinar las posibilidades de armonizar los horarios laborales y de las escuelas.
- Animar a las empresas a que su gestión tenga también en cuenta la vida familiar de sus trabajadores y trabajadoras.
- Elaborar informes que contengan datos sobre la utilización de bajas parentales.

Del 21 al 23 de Enero del 2001 se celebró en Norrköping (Suecia) el Consejo Informal sobre Igualdad de Oportunidades y Seguridad Social, donde se reunieron los ministros competentes de los quince. Se trataron -entre otros- temas relacionados con las causas del descenso de la natalidad y la potencialidad del acceso de la mujer al mercado de trabajo en una situación de escasez de mano de obra. Entre las conclusiones a las que se llegaron, se acordó:

- Garantizar unos servicios de cuidado de niños y niñas y de personas dependientes de alta calidad y económicos, con el fin de conciliar la vida laboral y familiar.



- Necesidad de más convenios y acuerdos laborales flexibles, que permitan a los padres y madres combinar la vida laboral y familiar.

4.4. Subsidios y prestaciones familiares

Si bien en sus orígenes las transferencias monetarias estuvieron asociadas con las políticas familiares más natalistas, la evolución hacia medidas más progresistas no determinó necesariamente su abandono. Hoy se debate sobre la universalidad o no de dichos subsidios. En los subsidios universales tienen derecho a percibir las asignaciones todas las familias que tienen a cargo hijos menores de una cierta edad. En cambio, en un régimen de prestaciones bajo condición de recursos (*means-tested* en inglés; *sous condition desources* en francés) tan sólo tienen derecho a ellas aquellas familias que obtienen unos ingresos por debajo de un techo determinado.

Fue Margaret Thatcher quien puso en duda por vez primera, desde posiciones neoliberales, la universalidad de determinados recursos a las familias, considerando que una asignación a todas las madres (y a todos los niños), sin condición de recursos, era improcedente.

Pero la medida propuesta, que implicaba eliminar, entre otros, el subsidio a las familias monoparentales, recibió un rechazo generalizado por parte de la población británica que forzó al Gobierno a reafirmar un subsidio familiar de carácter universal. Pero, desde 1975, en países como Dinamarca (1976), Japón (1978), Alemania (1983), Italia (1988), Australia (1988), Grecia (1989), España (1991), Canadá (1992) y Francia (1997) el subsidio familiar universal fue reemplazado por una prestación bajo condición de recursos. Sin embargo, en cuatro de esos casos la comprobación de recursos fue eliminada con posterioridad: Dinamarca (1981), Japón (1985), Alemania (1996) y Francia (1998).

De todas formas, más allá de las etiquetas de universalidad o selectividad, en la práctica lo realmente importante es la tasa de cobertura efectiva de las prestaciones familiares. Así, en Alemania, en 1989, un 90% de los menores de 18 años recibía subsidios, mientras que en países como España, durante los años noventa, esta tasa apenas alcanzaba un 20%.

La política familiar promovida por la Administración vasca se construye desde la filosofía universalista y de cobertura efectiva: las medidas económicas y de conciliación del Plan de Familia, se definen como universales.

El debate sobre el carácter universal o no de las prestaciones familiares no se ha cerrado todavía. En estos momentos se está llevando a cabo una discusión sobre la eficacia de los subsidios para todas las familias, sea cual sea su nivel de renta.

De todas formas, la tendencia dominante en Europa sigue siendo el universalismo, refrendada por el reciente acceso de gobiernos de izquierda en los países centrales del continente. Por ejemplo, Lionel Jospin, que poco después de ganar las elecciones en Francia en junio de 1997 había decretado el paso a un régimen de subsidios familiares bajo condición de recursos, hizo marcha atrás y volvió un año más tarde al sistema universalista (junio de 1998).



Por otra parte, el Gobierno de Tony Blair no tan sólo ha mantenido en el Reino Unido el universalismo de las prestaciones familiares, sino que ha reafirmado el sistema a base de establecer un incremento del importe de la asignación para el hijo mayor de 2,5 libras esterlinas semanales desde el mes de abril de 1999. En Alemania también se ha retornado recientemente a las prestaciones universales y se han producido aumentos de las asignaciones.

4.5. Conciliación de la vida familiar y laboral

Uno de los cambios más importantes de los últimos años ha sido la incorporación de la mujer al mercado laboral: las excedencias parentales son prórrogas operativas de los permisos de maternidad para que los padres y madres puedan atender las necesidades del recién nacido en las mejores condiciones posibles, y las reducciones de jornada tratan de posibilitar que los hombres y mujeres puedan hacer compatibles sus responsabilidades familiares y laborales.

En Europa, un elemento importante del debate sobre cómo crear una mayor armonía entre la vida laboral y la vida familiar gira en torno a la manera de crear lugares de trabajo más sensibles con la familia. Las familias europeas con hijos llevan muchos años expresando su insatisfacción con la situación actual.

4.6. Guarderías y escuelas infantiles

En el Informe Conjunto sobre el Empleo en el 2000 de la Comisión Europea, al analizar las políticas de empleo favorables a las familias en los distintos Estados de la Unión, se afirma que las principales iniciativas se refieren a la cantidad y calidad de los servicios de cuidado de los niños y niñas.

Se trata de un conjunto de medidas muy diversas que tienen en común la aportación externa de recursos en forma de servicios. Estos servicios pueden ser prestados directamente por la administración –gratuitamente o por el pago de una tasa-, o pueden ser prestados por el mercado- a precios subvencionados o de mercado-. Entre ellos cabe destacar las guarderías – escuelas infantiles.

En la Comunidad Europea, el nivel de provisión de plazas públicas de guarderías es variable. Esto se debe a dos factores a tener en cuenta:

En algunos Estados las atenciones prestadas a la infancia de menos de 6 años se consideran como una preparación para su ingreso en el sistema escolar, en otros los servicios de guardería están destinados a facilitar la incorporación de las madres al mercado laboral.

Las creencias que tiene la ciudadanía de cada Estado sobre la conveniencia de que en los primeros años de la vida de los niños y niñas sea su madre la encargada de atenderles, esta concepción va a menudo unida a la idea de que las madres con hijas o hijos pequeños no deberían trabajar en el mercado laboral.



La Propuesta de Directrices para el Empleo de la Comisión Europea para el año 2001, afirma que es necesaria una oferta suficiente de servicios de calidad de guarderías, a fin de favorecer la incorporación de hombres y mujeres en el mercado laboral.

4.7. Tipos de Estado de Bienestar y apoyos a la política familiar, en algunos países europeos.

Antes de analizar las políticas familiares existentes en algunos de los países europeos, es importante describir -siquiera de manera somera- el tipo de *Estado de Bienestar* que los caracteriza, porque ello condiciona de manera directa el tipo de medidas adoptadas. Los países que hemos considerado son: Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Bélgica, España y País Vasco.

Alemania

1.- CARACTERISTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Posee un Estado de Bienestar de carácter corporativista y tradicional. El Estado sólo interviene cuando se agota la capacidad de las familias de prestar servicios a sus miembros, servicios que recaen, sobre todo, en las amas de casa.

2.- SUBSIDIOS Y/O PRESTACIONES FAMILIARES EXISTENTES

Los *subsídios familiares* o *prestaciones por hijos a cargo* -Kindergeld- tienen carácter universal.

Se consideran como tales los menores de 18 años y los de 21 cuando son estudiantes de Formación Profesional y parados con rentas inferiores a 204 ECUS/mes.

La organización y administración de las ayudas a las familias es competencia municipal.

El gobierno regional o central define las reglas de la atención social familiar y cede los servicios sociales-asistenciales a organizaciones no gubernamentales asegurándoles la totalidad de la financiación.

La prestación por nacimiento, que consiste en una cantidad fija para los gastos del parto, y las ayudas a las familias en función de modalidades particulares.

Finalmente, el *subsidio para la vivienda* -Wohngeld- para el alquiler de la vivienda o para los gastos de la vivienda propia.

3.- CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

La *Prestación por descanso de maternidad* -Mutterschaftsurlaub- es de 14 semanas en las que se goza de pleno salario.

La *prórroga del descanso de maternidad*, que conlleva una prestación. Se trata de una prórroga optativa del permiso de maternidad durante 18 meses con un salario de unas 51.000 ptas./mes aproximadamente, en función del nivel de ingresos de los progenitores.



Permiso Parental Temporal: se trata de un permiso que proporciona libertad a los padres para determinar las situaciones (distintas al matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda) que requieren la presencia en el hogar, por ejemplo, en caso de enfermedad de un hijo. El tiempo concedido es limitado.

4.- GUARDERÍAS Y ESCUELAS INFANTILES

Se considera, en general, que la educación y cuidado del niño en los primeros años de vida debería realizarse en el seno del hogar siendo responsabilidad completa de la familia y, especialmente, de las madres.

Se aprecia una insuficiente oferta de centros de día para el cuidado de niños menores de 5 años.

Las escuelas son entendidas como centros educativos y no como centros de atención y cuidado de la infancia. La escuela alemana está organizada temporalmente en jornadas continuas que comienzan a las 8.00 horas y concluyen a las 14.00 horas como muy tarde, a partir de este horario el niño ha de ser atendido por los padres.

Francia

1.- CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Tiene un Estado de Bienestar de carácter coporativista o familiarista-natalista. El Estado interviene con carácter subsidiario, interesado en mantener la distribución de roles dentro del hogar.

Un principio básico de este Estado es el intento de conciliación en la redistribución de recursos vertical que busca que una parte de los recursos pase de ciudadanos ricos a ciudadanos pobres y la redistribución horizontal que aspira a la transferencia de recursos de familia que no tienen hijos a familias que sí los tienen.

2.- SUBSIDIOS Y/O PRESTACIONES FAMILIARES EXISTENTES

La ley de los subsidios familiares considera la concesión de los mismos de carácter universal.

Se consideran hijos a cargo a los jóvenes hasta los 20 años residentes con los padres, tanto si son estudiantes como si no lo son. Las familias perciben asignaciones a partir del segundo hijo a cargo.

La *prestación por natalidad* tiene carácter universal, se concede desde el cuarto mes de embarazo hasta los tres meses del niño, sin condición de recursos, existe posibilidad de prórroga con carácter restringido.

La *ayuda para la vuelta a la escuela* destinada a familias con rentas bajas, consiste en una cantidad fija que, desde 1993 alcanza los 87 ECUs.

El *Subsidio para la educación parental* consiste en una excedencia remunerada para padres y madres que tengan al menos tres niños, uno de ellos menor de tres años. Las condiciones para la obtención de este subsidio, cuya cuantía aproximada es de 62.000 ptas., son:



- a) haber trabajado y cotizado en la Seguridad Social al menos dos años de los diez anteriores al nacimiento del último hijo.
- b) haber interrumpido la actividad laboral.

Complemento de ayuda a la familia para la contratación de una persona cuidadora-educadora infantil titulada.

Subsidio para el cuidado de niños en el domicilio a través de una persona cuidadora-educadora infantil titulada.

Prestación específica para familias monoparentales.

3.- CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

El *subsidio para la educación parental*, consiste en una excedencia remunerada para los padres y las madres que tengan al menos tres hijos, uno de los cuales sea menor de tres años.

El *permiso de maternidad retribuido*: durante las 16 semanas de descanso por maternidad se obtiene un 84% del salario; a partir del tercer hijo la duración del permiso de maternidad se extiende hasta las 26 semanas.

Existen asimismo días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda.

4.- GUARDERÍAS Y ESCUELAS INFANTILES

Se considera un deber el desarrollo de unos servicios públicos de escuelas infantiles, dado el valor pedagógico de la educación preescolar.

Reino Unido

1.- CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Se caracteriza por tener un Estado de Bienestar liberal y, por tanto, no intervencionista. La actuación estatal está reducida a casos en que familia y mercado no son capaces de resolver por sí mismos el problema, por tanto, a casos de familias en situación de necesidad. Estas personas experimentan una estigmatización en cuanto que pobres o marginales.

2.- SUBSIDIOS Y/O PRESTACIONES FAMILIARES EXISTENTES

El subsidio por hijos a cargo, de carácter universal (menores de 16 años y menores de 19 estudiantes de formación profesional).

Prestación por nacimiento, de una cuantía de 130 ECUs por hijo nacido, para familias de baja condición de recursos.

Prestación obligatoria por maternidad, pagada por el empresario a la trabajadora que ha estado empleada durante dos o más años a tiempo completo y 5 o más años a tiempo parcial.

Prestación específica para familias monoparentales, que se concede para el primer hijo y consiste en 34 ECUs al mes. Hay que señalar que un 70% de estas familias viven gracias a los fondos públicos.



3.- CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

El *permiso de maternidad retribuido* de 18 semanas y que proporciona un 45% del salario.

Existen asimismo días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda.

4.- GUARDERÍAS Y ESCUELAS INFANTILES

El Reino Unido es uno de los países en que la provisión pública de plazas de educación preescolar ha encontrado una respuesta más reticente por parte de las autoridades.

El Childcare Tax Credit tiene como finalidad ayudar a los padres a hacer frente a sus gastos de guardería y a procurar que tengan acceso a servicios de calidad. Va destinado a familias con rentas medias y bajas, proporciona una cobertura del 70% de los costes de los servicios de guardería (con unos gastos previstos de 70 Libras por hijo solo y 105 Libras por dos o más hijos).

Suecia

1.- CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Es un Estado de Bienestar de carácter socialdemócrata-igualitario como el resto de los países escandinavos -Dinamarca, Noruega y Finlandia-. Se pretende alcanzar la mayor igualdad posible entre hombres y mujeres y lograr una familia igualitaria en términos de asignación de roles y asunción de funciones.

2.- SUBSIDIOS Y/O PRESTACIONES FAMILIARES EXISTENTES

La *Ley para la concesión de prestaciones o subsidios familiares* a todas las familias con hijos, con independencia del rango del hijo y de la renta de los padres, es de 1948.

Ha tenido tres diferentes reformas:

- La asignación anual en concepto de subsidio familiar por hijo/s a cargo (los menores de 16 años y mayores de 16 estudiantes) llega a las 7.500 coronas (53.938 ptas.).
- Las asignaciones por hijo son las mismas con independencia del rango de dicho hijo.
- Se suprime el suplemento por familia numerosa.

Prestación familiar para madre o padre sola/o. Está determinada una cantidad mensual de una cuantía de 1.173 coronas -149 ECUs- que ha de percibir la madre o el padre sola/o, ya sea por parte del otro padre o madre, o por parte del Estado (Wingen, 1997:261-262).

Prestación por adopción de un niño extranjero. La cantidad oscila entre la mitad de los gastos que genera dicha adopción hasta una ayuda máxima de 24.000 coronas -2.454 ECUs-.



Subsidio particular para niños adoptados en caso de un único padre o madre adoptivo/a (Wingen, 1997: 261-262).

3.- CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

La *prestación por descanso de maternidad* queda definida como 65 semanas o 450 días de permiso, de los que 48,8 semanas gozan de plena retribución. A partir de los 360 días, los padres pueden recibir una pequeña compensación de 60 coronas diarias –unas 1.000 ptas.– durante 90 días.

Existe un *seguro parental*, que cubre el derecho al permiso parental, la garantía de la vuelta al trabajo y el derecho a una prestación financiera durante el período de permiso.

El *permiso parental temporal*, de hasta un máximo de 60 días en caso de enfermedad de los niños o de la persona a su cuidado. Los padres o madres solas tienen derecho al mismo número de días que quienes están emparejados.

Existen asimismo los días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como matrimonio, nacimiento de un hijo o cambio de vivienda.

4.- GUARDERÍAS Y ESCUELAS INFANTILES

La escasez de plazas para niños escolarizados de entre 3 y 6 años, llevó al gobierno a adoptar en 1985 una resolución decretando que, como muy tarde, en 1991 todos los niños de entre 1 año y medio y 6 años tuvieran plaza en guarderías públicas. La consecución de esto se ha retardado debido a las restricciones presupuestarias y al aumento relativo reciente de la fecundidad.

Bélgica

1.- CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Es un Estado de Bienestar de carácter corporativista que pretende incentivar la natalidad. Tiene sus raíces en el sistema de Seguridad Social de Alemania. Los medios para lograrlo consisten en el incremento de las asignaciones según el rango y la edad de los hijos, en un intento de compensar el incremento del gasto que comportan los hijos conforme van creciendo.

2.- SUBSIDIOS Y/O PRESTACIONES FAMILIARES EXISTENTES

Existe una gran variedad de subsidios o prestaciones familiares por hijos a cargo, que sin embargo van dirigidos a determinadas familias. El concepto de "hijo a cargo" hace referencia a los menores de 18 años y hasta los 25 años si son estudiantes y residentes con los padres. En caso de invalidez del hijo, se considera "a cargo" hasta los 21 años.

Subsidio familiar para hijos de asalariados y funcionarios.

Subsidio familiar para hijos de autónomos.

Subsidio familiar para hijos de asalariados incapacitados.

Subsidio familiar para hijos de parados durante más de 6 meses y pensionistas.



Subsidio familiar para huérfanos.

Subsidio de maternidad.

Prima de adopción.

Prestación durante la excedencia parental.

3.- CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

El permiso de maternidad es de catorce semanas de duración durante las cuales se percibe el 80% del salario.

La excedencia parental: Los trabajadores empleados en la misma empresa durante el último año pueden pedirla para cuidar del bebé (entre 6 y 12 meses) y la reducción de la jornada laboral, de completa a media jornada (entre 6 meses y 5 años).

El *permiso parental temporal*, del que pueden gozar los padres en función de situaciones que requieran su presencia en el hogar como en el caso de enfermedad de un hijo y cuya determinación corresponde a los propios padres (duración de 10 días por hijo menor de 12 años).

Existen asimismo días de permiso complementarios concedidos con motivo de acontecimientos familiares específicos como: matrimonio, nacimiento de hijo o cambio de vivienda.

4.- GUARDERÍAS Y ESCUELAS INFANTILES

Bélgica, junto con Francia, se encuentra muy bien situada dentro de los países de la Unión Europea en la escolarización de niños de 0 a 6 años.

Ya en 1988, según datos de Gauthier, un 20% de niños belgas de 0 a 3 años estaba escolarizado y más de un 95% de los niños belgas entre 3 y 6 años (Gauthier, 1988:181).

España

1.- CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Junto con Italia, se caracteriza por ser un Estado de Bienestar de carácter corporativista - mediterráneo. Las tareas de protección social son compartidas entre las familias y el Estado.

El Estado de Bienestar en España tiene un carácter sustancialmente asistencial que aspira a paliar algunas de las situaciones de necesidad que genera su subsistema económico.

2.- SUBSIDIOS Y/O PRESTACIONES FAMILIARES EXISTENTES

Las prestaciones familiares tienen dos modalidades, contributiva y no contributiva por cada hijo a cargo (hijos menores de 18 años o mayores con una afectación por incapacidad igual o superior al 65% y que vivan a expensas de sus progenitores).

Requisitos:

- Ser trabajador residente legalmente en territorio español.
- Estar comprendido en el campo de aplicación de la Seguridad Social.



- Disponer de unos ingresos anuales inferiores a 1.181.720 ptas.
- No tener derecho a prestaciones de esta misma naturaleza en otro régimen público de protección social (no contributiva).

La protección de familias numerosas a partir de 3 hijos o con 2, siendo uno de ellos incapacitado.

Se considera “hijos a cargo” a los menores de 21 años o hasta 25 si están estudiando, realizando el servicio militar o la prestación social sustitutoria.

Los beneficios del título de familia numerosa abarcan desde la exención o reducción de determinadas tasas académicas y administrativas, de tarifas de transporte y trato de preferencia en la concesión de préstamos hasta la adjudicación de viviendas de promoción pública.

Existe una clasificación de las familias numerosas por categorías según el número de hijos a cargo que comporta el grado de exención o reducción a que tienen derecho .

La cuantía del importe anual (año 2000) se fija en 48.420 ptas. por cada hijo no minusválido a cargo. En caso de hijo minusválido –en un grado igual o superior al 33%– la cuantía varía.

Prestación económica en un pago único para familias numerosas por cada hijo nacido a partir del tercero. La cuantía es de 75.000 ptas.,.

Prestación económica por parto múltiple en un pago único. Si el número de hijos nacidos es 2, se percibirá el resultado de multiplicar el importe mensual del salario mínimo interprofesional por 4; si nacen 3 niños, se percibirá el resultado de multiplicar el importe mensual del salario mínimo interprofesional por 8; si se tienen 4, se percibirá el resultado de multiplicar el importe mensual del salario mínimo interprofesional por 12 y así sucesivamente.

3.- CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

Prestación de maternidad, de 16 semanas ininterrumpidas o de 18 semanas en caso de parto múltiple y proporciona el 100% de la base reguladora.

El permiso parental y de maternidad, se reconoce un permiso de excedencia no superior a 3 años para atender al cuidado de cada hijo por naturaleza o adopción, con reserva del puesto de trabajo durante el primer año y transcurrido éste reserva a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional.

Permisos o ausencias retribuidas previendo la ausencia del trabajador en los supuestos de accidente y hospitalización.

Permiso de lactancia: derecho a 1 hora de ausencia del trabajo o a reducción de la jornada laboral en 1/2 hora para niños menores de 9 meses. Si trabajan ambos padres, este derecho puede ser disfrutado indistintamente por padre o madre.



4.- GUARDERÍAS Y ESCUELAS INFANTILES

En el Estado español los niveles de escolarización son altos para los niños de 3 a 6 años, pero todavía queda mucho por hacer para los niños de menos de 3 años.

Se tendrían que hacer previsiones en el sentido de ofrecer más plazas públicas de educación preescolar para niños pequeños, especialmente para los menores de tres años.

C.A.P.V.

1.- CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DE BIENESTAR.

El modelo **vasco de protección social** se constituye desde el sistema de Servicios Sociales (Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales), y desde la protección de los derechos sociales básicos, (Ley10/2000, de 27 de diciembre). Las limitaciones competenciales vienen marcadas por la propia Constitución española, en el Artículo 148, por el que se transfieren las competencias relativas a los Servicios Sociales a las Comunidades Autónomas. Este entramado normativo posibilita la creación de un modelo de política social destinado, básicamente, a completar y mejorar las prestaciones del sistema general de seguridad social, siendo los sectores objeto de atención:

- Tercera Edad
- Discapacitados
- Familias – Infancia - Mujer
- Marginación
- Drogodependencias
- Servicios destinados a la población en general

Además, se han ido asumiendo, en virtud del Estatuto de Autonomía, competencias en las áreas de empleo, salud, vivienda, educación, etc.

El modelo que se deriva de este marco normativo y actuaciones en política social, como ya hemos explicado, se acerca o confluye con el modelo socialdemocrático, por su carácter desarrollista, donde la promoción del bienestar y la integración social del ciudadano es competencia de las instituciones públicas. No obstante, también utiliza elementos propios del modelo corporativista (bismarckiano), ya que algunas prestaciones y servicios van dirigidos a la unidad de convivencia familiar, y no a los ciudadanos de forma individual perdiendo, en consecuencia, el carácter universalista puro de algunas prestaciones y servicios (Rentas básica, atención y cuidado de ancianos, servicios educativo-asistenciales destinados a menores en el tramo 0-3 años, etc.).



La Ley 10/2000, de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales, además de reiterar los principios constitutivos de la Ley de Servicios Sociales (derecho de todos los ciudadanos a los servicios y prestaciones sociales, fomento de la solidaridad, eliminación de las causas que provocan la marginación, fomento de la participación democrática, prestación de servicios sociales según criterios de máxima descentralización y garantía de trato personalizado), ordena a los poderes públicos vascos que, en el ámbito de sus competencias, garanticen el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de ciudadanía. Esta misma Carta contempla derechos de carácter universal, cuyo ejercicio efectivo corresponde garantizar a las Administraciones Públicas Vascas competentes. En consecuencia, todos los ciudadanos vascos tienen los derechos básicos que se enuncian:

- A la protección de la salud y a la atención y prestación sanitarias adecuadas
- A una protección social suficiente
- A una educación de calidad
- A una vivienda digna y adecuada
- A un medio ambiente protegido

El Estatuto de Autonomía reitera estas garantías en su Artículo 9.2.

Como consecuencia, podemos afirmar que la Administración Pública Vasca tienen la responsabilidad primera en la protección de todos estos derechos básicos y, por lo tanto, la política social vasca se sitúa dentro de los parámetros, una vez más, de los modelos desarrollistas donde la protección y garantía de los derechos sociales es competencia de las instituciones públicas, constituyéndose como un sistema de responsabilidad pública.

En cuanto a su carácter, los servicios, prestaciones y subvenciones son universalistas en algunos casos, como los de salud, los de educación hasta los 16 años, las medidas de ayudas económicas por nacimiento y mantenimiento de hijos/as, las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, etc, siendo de carácter general, pero condicionada al nivel de renta, las prestaciones que hacen referencia a la renta básica, las ayudas de emergencia social, los incentivos al empleo, la red de servicios educativo-asistenciales, residencias y centros de día para la tercera edad, etc. Estos pretenden cubrir la demanda en su totalidad con el pago de cuotas en función del nivel de renta.

En relación a la intervención del mercado en el sistema de servicios y políticas sociales, el sistema está abierto a la participación de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en la prestación de servicios sociales, posibilitando una cofinanciación de algunos servicios asistenciales de acuerdo con criterios de uso compartido, siendo la financiación, fundamentalmente, pública y mediante los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca.

El gasto en Servicios Sociales en la Comunidad Autónoma de Euzkadi, alcanzó, en el año 1999, la cifra de 620,5 millones de euros y en el año 2000 688 millones de euros, un 11% superior al año anterior.



El gasto destinado a Servicios Sociales continúa aumentando por el desarrollo de nuevas actuaciones dirigidas, fundamentalmente, hacia prestaciones económicas y servicios de tercera edad, tales como Renta Básica y Ayudas de Emergencia Social, los centros de día asistenciales para tercera edad, los centros de respiro, etc. Se puede afirmar que, en la última década, el gasto en Servicios Sociales se ha duplicado.

GASTO EN SERVICIOS SOCIALES

COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO			
AÑO	GASTO TOTAL (Miles de euros)	INCREMENTO ANUAL (%)	(1)
1988	167.905		167.905
1989	234.535	39,68	188.862
1990	291.328	24,22	212.435
1991	346.726	19,02	238.951
1992	382.360	10,28	268.776
1993	435.091	13,79	302.323
1994	462.793	6,37	340.058
1995	470.459	1,66	382.503
1996	495.623	5,35	430.246
1997	514.131	3,73	483.947
1998	562.669	9,44	544.352
1999	620.565	10,29	612.296
2000	688.720	10,98	688.720

(1) Incremento acumulativo anual

Según el Instituto Vasco de Estadística, EUSTAT, el gasto total en protección social en Euskadi, supuso un 20,1% del P.I.B. en 1999.

Euskadi destinó 7.320 millones de €, una cifra que representa un crecimiento del 10,7%, respecto al ejercicio 1997, más de dos puntos porcentuales superior al del Estado.

Este incremento supuso que las instituciones de Protección Social en Euskadi pasaran a abonar 3.479 € por habitante en 1999, frente a los 3.144 € de 1997. En el Estado el gasto total de Protección Social por habitante en 1999 fue de 2.858 €, lo que supone una diferencia del 21,7%.



2.- SUBSIDIOS Y/O PRESTACIONES FAMILIARES EXISTENTES

La política familiar pretende introducir un nuevo factor en la redistribución de la renta en la sociedad, de forma que son favorecidas las unidades familiares con responsabilidades en la atención y cuidado de los descendientes. Se ponen en funcionamiento dos vías a través de las cuales las familias con descendientes recaban recursos adicionales: Por la vía subvencional y por la vía de la reducción de cargas tributarias.

Se otorga una única subvención en el momento del nacimiento del segundo hijo o hija y una subvención anual durante 5 años a los terceros hijos o hijas y sucesivos:

- 2º : 1.100 € (183.000 pesetas).
3º y Sucesivos: 1.100 € (183.000 pesetas) anuales hasta los 5 años.

Estas subvenciones son de carácter universal.

En el caso de parto múltiple se otorgan las siguientes subvenciones:

- Gemelos o gemelas: 2.600 € (432.600 pesetas) anuales hasta los tres años, y 1.200 € (200.000 pesetas) anuales hasta los 10 años.
- Trillizos o trillizas: 4.000 € (665.500 pesetas) anuales hasta los tres años, y 2.400 € (400.000 pesetas) anuales hasta los 10 años.
- Cuatrillizos o cuatrillizas: 5.400 € (900.000 pesetas) anuales hasta los tres años, y 3.600 € (600.000 pesetas) anuales hasta los 10 años.
- Quintillizos o quintillizas ó más: Ayudas adicionales de 1.400 € anuales por hijo o hija en los tres primeros años y de 1.200 € anuales en los siete años siguientes.

Discapacitados o discapacitadas: Se duplican las ayudas correspondientes por hijo o hija.

Estas subvenciones son de carácter universal.

En el caso de Familias Numerosas:

- Se establecen ayudas para matrículas de estudios universitarios.
- Se establecen ayudas para pago de créditos de vivienda para familias de bajos recursos.

3.- CONCILIACIÓN DE LA VIDA LABORAL Y FAMILIAR

En Euskadi se han puesto en marcha las siguientes medidas:



- Excedencias

- Garantizar hasta el 100% de subvención a la cotización empresarial a la seguridad social, en el supuesto de contrato de sustitución.
- Subvención anual de 400.000 pesetas (2.400 euros) a la trabajadora y de 500.000 pesetas (3.000 euros) al trabajador que opte por acogerse a la excedencia parental. Esta cantidad supone aproximadamente el 25% del salario medio de una mujer.
- Para acogerse a la subvención anterior, no es necesario contratar a una persona sustituta.
 - La duración de la subvención asciende como máximo a tres años.
 - Se ha determinado la necesidad de que se asegure la vuelta con reserva de puesto de trabajo.

Esta medida es incompatible con que el hijo o hija se acoja al servicio de guarderías financiado por el Gobierno Vasco.

- Reducciones de Jornada

- Garantizar hasta el 100% de subvención a la cotización empresarial a la seguridad social, en el supuesto de contrato de sustitución.
- Subvención anual de 300.000 pesetas (1.800 euros) anuales a la trabajadora y de 400.000 pesetas (2.400 euros) anuales al trabajador cuando la reducción sea de la mitad, y de 225.000 pesetas (1.350 euros) anuales a la trabajadora y de 300.000 pesetas (1.800 euros) anuales al trabajador cuando la reducción sea de un tercio. La cantidad supone el 70% del salario medio perdido en el caso de reducción de la mitad de jornada y del 80% en el caso de reducción de un tercio, fomentando la reducción de jornada respecto de la excedencia tal como proponían los agentes sociales.
- Para acogerse a la subvención anterior, no es necesario contratar a una persona sustituta.
- Se ha determinado la necesidad de que no suponga una pérdida de derechos laborales y sociales: antigüedad, etc.

Actualmente, la CAPV está enormemente limitada - por las competencias de que dispone - para desarrollar algunas medidas de conciliación de la vida laboral y familiar (permisos y prestaciones por maternidad, etc.). Es necesario solicitar del Estado las transferencias pendientes en materia laboral, lo que permitiría desarrollar un modelo global de conciliación de la vida laboral y familiar.

4.- GUARDERÍAS Y ESCUELAS INFANTILES

El campo de los servicios sociales de apoyo a las familias se encuentra en plena expansión y probablemente sea uno de los que más futuro tengan en el campo de las políticas familiares en Europa. Como consecuencia de la asunción de esta importancia, se arbitran las siguientes medidas:



a. Consolidar la Red Existente: Existe en la actualidad una red de guarderías – escuelas infantiles que se ha de consolidar. Se han establecido los siguientes objetivos que el Gobierno irá alcanzando de forma gradual:

- Tramo 1º (5 meses -1 año): En el plazo de cuatro años se alcanzará un grado de cobertura del 40% de la Demanda Potencial.
- Tramo 2º (1-2 años): En el plazo de cuatro años, se logrará un grado de cobertura del 40% de la Demanda Potencial.
- Tramo 3º (2-3 años): En el plazo de cuatro años, se alcanzará un grado de cobertura del 100% de la Demanda Potencial.

b. Comenzar a desarrollar una red de Guarderías Infantiles Familiares Supervisadas en Zonas Rurales y Municipios Pequeños.

c. Flexibilidad de Horarios: El horario que las guarderías – escuelas infantiles con flexibilidad de horarios - ofertarán, será de hasta 12 horas de servicio (de esta manera se atiende a las necesidades de los trabajadores y trabajadoras y de las empresas). No todos los centros van a tener flexibilidad de horarios.

d. Financiación del Gobierno Vasco:

- Tramos 1 y 2 (0-2 años): hasta el 60% del coste de las plazas, independientemente de la titularidad.
- Tramo 3 (2-3 años): hasta el 60% de las plazas con titularidad no pública y el 100% de las plazas con titularidad pública.

El resto de la financiación corresponderá a las cuotas de los padres y madres, a la política de becas y a otras entidades privadas.

Subvención del Tramo 0-3 años: Aunque la enseñanza infantil de 0 a 3 años no es obligatoria y no tiene carácter gratuito, el Gobierno Vasco apoyará y subvencionará el tramo de 0 a 3 años. La subvención de las guarderías - escuelas infantiles resulta de especial relevancia para las personas de salarios más bajos.

4.8. Asistencia domiciliaria para los enfermos y personas mayores

En la gran mayoría de países europeos este apartado no cae dentro del ámbito de la política familiar. En Europa la política familiar normalmente se entiende como un conjunto de medidas de soporte a las familias con hijos menores a cargo. Pero en los países mediterráneos el concepto de familia es generalmente más amplio. Comprende las redes de parentesco: las relaciones de solidaridad entre las generaciones se constituyen como política familiar. Estas diferentes culturas sobre la familia es la principal razón por la que esta temática sea considerada como una parte de una política de vejez o de salud, o también como una política específica de familia. Consecuentemente, las familias con miembros no autosuficientes a causa de una enfermedad o por la decrepitud de la edad tienen dos soluciones rígidamente alternativas: el cuidado por parte de un familiar o el ingreso en una institución. En la actualidad se están abriendo otras vías que permiten la atenuación de esta rigidez y la puesta en funcionamiento de modelos mixtos.



Más de la mitad de los estados comunitarios tienen disposiciones destinadas a otorgar primas para estimular la asistencia a las personas dependientes por parte de miembros de su propia familia.

Estas medidas pretenden dos objetivos: a) mantener a las personas mayores cuanto más tiempo mejor en su casa, evitando su institucionalización prematura (Finlandia); b) permitir a los familiares tener cuidado de sus miembros dependientes.

En la Unión Europea, la situación de los miembros de la familia en tanto que son prestadores de asistencia y la cuestión de su eventual retribución o compensación se encuentran en el centro del debate sobre la política de asistencia (Observatoire Européen, 1990 :215). Los cambios dentro de la familia (reducción de la dimensión de los hogares, trabajo de la mujer, aumento de las tasas de divorcio, etc.) plantean grandes retos en relación con la efectividad de este tipo de medidas de asistencia familiar a las personas mayores dependientes.

El cuidado de las personas dependientes en el propio domicilio se encuentra muy diversificado. Existen distintas formas de intervención: en algunos estados como en Bélgica, Grecia, España, Italia y Luxemburgo, los subsidios son librados directamente a las personas mayores o discapacitadas con la idea de garantizar su independencia; en cambio, en Dinamarca, Francia, Irlanda, Portugal y Reino Unido pueden ser librados a las personas que prestan las atenciones a los enfermos.

Las ayudas ofrecidas son también diversas:

- a) Prestaciones económicas como en Bélgica, Grecia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal
- c) Indemnizaciones por gastos excepcionales o pérdida de ingresos, como en Dinamarca o en el Reino Unido.
- d) Medidas indirectas como desgravaciones fiscales, como pasa en España.

En la mayoría de los estados comunitarios los subsidios están ligados al nivel de renta.

Todos los países europeos disponen de un cierto tipo de organización gracias al cual un personal especializado ofrece una ayuda profesional a tiempo parcial a las familias. Así mismo, existe una reivindicación de un reconocimiento mayor del profesionalismo en este ámbito de actuación.

Los servicios de asistencia a domicilio normalmente están organizados a nivel local, de manera que los municipios son los encargados de la financiación y de la gestión de este tipo de redes. Algunos países tienen sistemas mixtos, en los que los sectores privados y/o informales tienen una gran importancia.



Por regla general, las familias pagan por los servicios recibidos, pero según un baremo calculado en función de su renta, con excepción de Dinamarca dónde desde 1989 estos servicios son totalmente gratuitos. Hace falta remarcar que, en algunos países como en Alemania o Italia, las familias reciben subsidios para compensar una parte de los costes de la ayuda domiciliaria.

Se puede concluir afirmando que, estimular la independencia y la ayuda en el seno de la familia, por un lado, y mantener a las personas dependientes dentro del contexto familiar, por otra, son los objetivos comunes de todos los sistemas de cuidados de los países europeos.

4.9. Políticas dirigidas a proteger a determinados tipos de familias

Hay familias que, a causa de algunas peculiaridades, tienen más necesidades que otras. Es por eso que las políticas familiares han de velar para que estos casos merezcan una especial atención: son las familias numerosas, monoparentales y aquellas que tienen personas con disminución o personas mayores discapacitadas.

4.9.1.-FAMILIAS NUMEROSAS

Las ayudas a las familias numerosas en la Unión Europea se instrumentan, básicamente, a partir de los subsidios familiares y las desgravaciones fiscales:

- a) Subsidios familiares, que tienen como finalidad dar un soporte genérico a las familias con hijos a cargo. Algunos incrementan el nivel de las prestaciones a medida que aumenta el número de hijos. Así, los países que dan un soporte adicional a las familias numerosas a través de las asignaciones familiares son: Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Grecia y Euskadi, mientras que otros otorgan las mismas asignaciones a todos los hijos/as, independientemente de su rango (sea familia numerosa o no).
- b) Desgravaciones fiscales: el sistema francés, del cociente familiar, es el más generoso de todos al reducir el tipo de la base imputable, integrada por la totalidad de la renta familiar, a medida que aumenta el número de hijos. Por lo que se refiere a las deducciones de la cuota del impuesto por hijos son Bélgica, Grecia y España. Euskadi también participa de estas deducciones, siendo progresivas en función del número de hijos/as y por descendientes menores de 3 años.

El sistema actual de ayudas a familias numerosas se basa en la Ley 25/1971 de 19 de junio, de Protección de las familias numerosas, modificada a partir del Real Decreto 1801/1995 de 3 de noviembre, que desarrolla la disposición final 4ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, en materia de ampliación del concepto de familia numerosa. Estas nuevas disposiciones ampliaron la consideración de familia numerosa a partir de tres hijos.



En Euskadi, los beneficios que otorga la posesión del título de familia numerosa consisten, básicamente, en la exención o reducción de determinadas tasas (académicas y administrativas) o tarifas (transporte público) y una cierta preferencia en la concesión de préstamos o de la adjudicación de viviendas de promoción pública. Las familias numerosas se dividen en tres categorías según su número de hijos a cargo y su inclusión en cada una de ellas determina el grado de la exención o reducción. Actualmente, los descuentos por las tasas universitarias, tanto públicas como privadas, son las ayudas a las que se acogen mayoritariamente las familias numerosas, juntamente con aquellas desarrolladas por comercios, servicios y entidades financieras, recogidas en la Guía para Familias Numerosas (Comunidad Autónoma del País Vasco).

4.9.2.- FAMILIAS MONOPARENTALES

El aumento importante de las rupturas conyugales y de los nacimientos extramatrimoniales en los países de la Unión europea está determinando la proliferación de nuevas formas familiares, como es el caso de las familias monoparentales, que requieren una especial protección. La presencia social de un número considerable de familias monoparentales no constituye un fenómeno enteramente nuevo. La elevada mortalidad en las sociedades preindustriales hacía que hubiera un buen número de hogares encabezados por viudos o viudas.

Lo que resulta nuevo, en el contexto actual, es que, en primer lugar, hoy estas familias están formadas mayoritariamente por mujeres separadas o solteras con hijos a cargo; que, en segundo lugar, estas formas familiares se consideran como unidades domésticas viables y dignas de protección; y que, en tercer lugar, muchas de ellas requieren efectivamente esta protección, ya que con el debilitamiento de las redes comunitarias y de parentesco, a menudo son víctimas de situaciones de pobreza y necesidad social .

El hecho de que estas familias padezcan un riesgo de exclusión social más grande que las otras ha determinado diversas respuestas por parte de las administraciones públicas. Algunos países han creado programas destinados específicamente a este tipo de unidades familiares; otros, han tratado de resolver las problemáticas planteadas a través del sistema general de asistencia social. Tal como podemos ver en el cuadro siguiente, en la mayoría de países europeos no existen prestaciones específicas para familias monoparentales. Los países en los que sí existen son: Dinamarca, Grecia, Francia, Irlanda, y Reino Unido. Normalmente estas prestaciones van dirigidas a las madres solas, pero no a los padres solos, que representan una minoría dentro del conjunto que no suele superar el 10%. La cantidad de la ayuda varía considerablemente de un país a otro, y oscila entre el 63% de salario medio en el caso de Holanda y el 32% en el caso de Grecia. En casos como España, Portugal e Italia los progenitores sólo dependen de las ayudas de las administraciones regionales o locales (López, 1996 :52).



Prestaciones para familias monoparentales

TIPO DE PRESTACIÓN	CARÁCTER DE LA PRESTACIÓN	AMBITO GEOGRÁFICO	CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN
Prestación por monoparentalidad	Específica	Alemania Unterhaltsvorschussge	Cuantía: Desde 131 euros (257 DEM) hasta 151 euros (296 DEM), según la región. Periodicidad: mensual, durante un máximo de 6 años.
		Dinamarca	Cuantía: 41 euros (307 DKK) por hijo + 42 euros (313 DKK) por hogar. Periodicidad: mensual
		Finlandia	Cuantía: 34 euros (200 FIM). Periodicidad: mensual
		Francia <i>Allocation de Soutien Familial</i>	Cuantía: Si falta un progenitor: 73 euros (485 FF). Si faltan ambos: 97 euros (647 FF) Periodicidad: mensual
		Francia Allocation de Parent Is	Cuantía: 493 euros (3.236 FF) + 164 euros (1.079 FF) por hijo. Periodicidad: mensual
		Noruega Bidragsforskott	Cuantía: 135 euros (1.090 NOK) por hijo. Periodicidad: mensual
		Suecia	Cuantía: se garantiza un ingreso de 1.173 SEK mensuales al cabeza de la familia monoparental. Periodicidad: mensual
		Reino Unido One parent Benefit	Cuantía: 34 euros (27.30 GBP) Periodicidad: mensual Esta prestación fue eliminada en el año 1998.
		País Vasco Perceptores de Renta Básica (año 2001)	Cuantía: 379.27 € Con un Hijo a cargo: 505,69 Periodicidad: Mensual



BENEFICIOS FISCALES

TIPO DE BENEFICIO FISCAL	CARÁCTER DEL BENEFICIO FISCAL (específico o no específico para familias monoparentales)	AMBITO GEOGRÁFICO	CONTENIDO DEL BENEFICIO
Desgravaciones fiscales especiales para madres/padres solos	Beneficio específico	España	Desgravación personal normal: 5.422 euros (900.000 ptas.), por unidad familiar compuesta por un progenitor y todos los hijos menores.
		Francia	Desgravaciones fiscales para madres solas con hijos a su cargo.
		Reino Unido <i>Additional Personal Allowance</i>	Desgravación suplementaria a la que pueden acogerse los padres o madres solos con algún hijo al cargo. La deducción es equivalente a un 15%.
		País Vasco	Desgravaciones fiscales para familias monoparentales.
Desgravación por alquiler de vivienda	Beneficio no específico	País Vasco Bizkaia	<p>Cuando, tras la separación, se dicta la obligación de pagar el alquiler a cargo de uno de los miembros de la pareja, éste tendrá derecho a deducirlo en la declaración.</p> <p><i>“6. En los supuestos en que de conformidad con lo establecido en el Código Civil, sea decretada la nulidad, separación o divorcio, siempre que en el Convenio aprobado judicialmente o por resolución judicial se hubiera establecido la obligación de pagar el alquiler de la vivienda familiar a cargo exclusivo del contribuyente, éste tendrá derecho a practicar en su declaración la deducción a que se refiere este artículo. Si tal obligación correspondiera a ambos contribuyentes, la deducción se prorrateará entre ellos y se practicará, según lo dispuesto en el apartado 1 anterior, en la declaración de cada uno en la proporción que corresponda.”</i></p>
Deducción por abono de anualidades por alimentos a los hijos	Beneficio específico	País Vasco Bizkaia	<p>“Artículo 72.— Deducción por abono de anualidades por alimentos a los hijos</p> <p><i>1. En los supuestos en los que, de conformidad con lo establecido en el Código Civil, sea decretada la nulidad, separación o divorcio, siempre que en el convenio aprobado judicialmente se hubieran pactado anualidades por alimentos en favor de los hijos y éstas sean abonadas por el contribuyente, éste tendrá derecho a la aplicación de una deducción del 15 por 100 de las cantidades abonadas en este concepto, con los siguientes límites:</i></p> <p><i>a) 20.000 pesetas anuales por el primero de los hijos.</i></p> <p><i>b) 25.000 pesetas anuales por el segundo de los hijos.</i></p> <p><i>c) 30.000 pesetas anuales por el tercero y sucesivos hijos.”</i></p> <p><i>Norma Foral 10/1998 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas – BOB de 29 de diciembre de 1998.</i></p>



TIPO DE BENEFICIO FISCAL	CARÁCTER DEL BENEFICIO FISCAL (específico o no específico para familias monoparentales)	AMBITO GEOGRÁFICO	CONTENIDO DEL BENEFICIO
		País Vasco Gipuzkoa	<p>Artículo 72. Deducción por abono de anualidades por alimentos a los hijos. <i>En los supuestos en los que, de conformidad con lo establecido en el Código Civil, sea decretada la nulidad, separación o divorcio, siempre que en el convenio aprobado judicialmente se hubieran pactado anualidades por alimentos en favor de los hijos y éstas sean abonadas por el contribuyente, éste tendrá derecho a la aplicación de una deducción del 15 por 100 de las cantidades abonadas en este concepto, con los siguientes límites:</i></p> <p><i>a)20.000 pesetas anuales por el primero de los hijos. b)25.000 pesetas anuales por el segundo de los hijos. c)30.000 pesetas anuales por el tercero y sucesivos hijos.</i></p> <p><i>3.En los supuestos en los que de conformidad con lo establecido en el Código Civil, sea decretada la nulidad, separación o divorcio, siempre que en el Convenio aprobado judicialmente o por resolución judicial se hubiera establecido la obligación de pagar el alquiler de la vivienda familiar a cargo exclusivo del contribuyente, éste tendrá derecho a practicar en su declaración la deducción a que se refiere en este artículo. Si tal obligación correspondiera a ambos contribuyentes, la deducción se prorrateará entre ellos y se practicará en la declaración de cada uno en la proporción que corresponda.</i></p> <p><i>Artículo 77. Deducción por inversión en vivienda habitual. (...) En los supuestos en los que de conformidad con lo establecido en el Código Civil, sea decretada la nulidad, separación o divorcio, siempre que en el Convenio aprobado judicialmente o por resolución judicial se hubiera establecido la obligación de pagar la financiación e inversión de la vivienda familiar a cargo exclusivo del contribuyente, éste tendrá derecho a practicar en su declaración la deducción a que se refiere en este artículo. Si tal obligación correspondiera a ambos contribuyentes, la deducción se prorrateará entre ellos y se practicará en la declaración de cada uno en la proporción que corresponda.</i></p> <p><i>Norma Foral 9/2000, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Norma Foral 8/1998, de 24 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.</i></p>



MEDIDAS DE CONCILIACION DE LA VIDA FAMILIAR Y PROFESIONAL

TIPO DE MEDIDA	CARÁCTER DE LAS MEDIDAS (específicas o no específicas para familias monoparentales)	AMBITO GEOGRÁFICO	CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN
Prestación económica de transición	Medida específica	Reino Unido <i>Lone Parent Benefit Run-on</i>	Es una prestación económica de transición para los cabezas de familias monoparentales que dejan de ser beneficiarios de la prestación de garantía de ingresos (" <i>Income Support</i> " o " <i>Jobseeker's Allowance</i> ") por haberse incorporado al mercado laboral. Duración: quince días
Programas de inserción laboral	Medida específica	Países Bajos <i>NABW nieuwe Algemene Bijstandswet</i>	Las madres que actúan como cabezas de familias monoparentales tienen derecho a participar en un programa municipal de inserción laboral cuando su hijo o sus hijos alcanzan la edad de 5 años.
Programas de inserción laboral	Medida específica	Reino Unido <i>New Deal for Lone Parents</i>	En el marco de este programa de inserción laboral, el cabeza de la familia monoparental se ve asignado un asesor personal cuya función consiste en: <ul style="list-style-type: none"> - Informar, asesorar y orientar al beneficiario en materia de búsqueda de empleo, programas de formación, recursos de atención a la infancia y prestaciones económicas. - Elaborar, en colaboración con el beneficiario, un plan individual de inserción laboral. - Actuar como mediador en las relaciones del beneficiario con otros servicios sociales y de empleo
Programas de inserción laboral	Medida no específica	Comunidad Autónoma del País Vasco	<i>"Los servicios sociales de base darán prioridad en el acceso a las empresas de inserción a (...):</i> <i>4. Estar a cargo de una familia monoparental."</i> <i>DECRETO 305/2000, de 26 de diciembre, por el que se regula la calificación de las empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y se crea el registro de empresas de inserción.</i> Acceso prioritario a las políticas activas de empleo: AUZOLAN. Promoción del autoempleo.(D. 305/1996) Prioridad en la Orden de subvenciones para programas de inserción social, a los que vayan destinados a evitar la feminización de la pobreza.



TIPO DE MEDIDA	CARÁCTER DE LAS MEDIDAS (específicas o no específicas para familias monoparentales)	AMBITO GEOGRÁFICO	CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN
	Medida no específica	País Vasco Gipuzkoa	Gizartekintza – Departamento de Servicios Sociales convoca subvenciones para la financiación total o parcial de proyectos de inserción laboral de personas en situación de exclusión social. (<i>Decreto Foral 49/2001, de 17 de julio, por el que se regula el Plan Aterpe para la inserción en el mundo laboral de personas con dificultades de carácter social – Boletín Oficial de Gipuzkoa</i>)
Incentivos para reducir el trabajo extrafamiliar	Medida específica	Países Bajos	Desde 1996, las personas a cargo de familias monoparentales que optan por trabajar a jornada parcial se benefician de una exención fiscal sobre el 12% de su nivel total de ingresos (la desgravación normal es del 6%). Complementariamente, perciben una prestación económica de cuantía equivalente a 114 euros (250 GLD) al mes, pudiendo solicitar una prestación suplementaria de 39 euros (85 GLD) al mes en concepto de ayuda para sufragar los costes de guardería.
Acceso a guarderías	Medida no específica	Suecia	En la mayoría de los municipios suecos las madres solteras tienen prioridad a las plazas en las guarderías públicas.
	Medida específica	Dinamarca	Las familias monoparentales tienen la plaza garantizada en guardería pública.
	Medida no específica	País Vasco Gipuzkoa (nivel municipal)	Se otorga prioridad a las familias monoparentales para acceder a las guarderías.



MEDIDAS DE ACCESO A LA VIVIENDA

TIPO DE MEDIDA	CARÁCTER DE LAS MEDIDAS (específicas o no específicas para familias monoparentales)	AMBITO GEOGRÁFICO	CONTENIDO DE LA PRESTACIÓN
<p>Las únicas medidas de acceso a la vivienda que parecen contemplarse con carácter específico para las familias monoparentales se recogen en la normativa vigente en diversas Comunidades Autónomas. En los países de nuestro entorno no existe este tipo de prestación porque cuentan con prestaciones de vivienda abiertas a cualquier colectivo que reúna los requisitos exigidos, normalmente requisitos de naturaleza económica. Ejemplos de estas prestaciones de vivienda se encuentran en Alemania (<i>Wohngeld</i>), Finlandia (<i>Asumistuki</i>), Francia (<i>Allocation de logement</i>), Noruega (<i>Bestotte</i>), Reino Unido (<i>Housing Benefit</i>), Suecia (<i>Botadsbidrag</i>).</p>			
Ayudas de Emergencia Social (prestación para mantenimiento de vivienda)	Medida no específica	Comunidad Autónoma del País Vasco	<p>Contempla ayudas para gastos de la vivienda (alquiler, mantenimiento, equipamiento, etc.). No se hace mención especial a las familias monoparentales.</p> <p><i>(Orden sobre procedimiento de adjudicación de viviendas - BOPV de 30 de diciembre de 2000)</i></p>
Adjudicación de viviendas	Medida no específica	Comunidad Autónoma del País Vasco	<p>Contempla reserva de viviendas a unidades monoparentales.</p> <p><i>(Orden sobre procedimiento de adjudicación de viviendas. BOPV de 30 de diciembre de 2000)</i></p>
Adjudicación de viviendas en situaciones de necesidad	Adjudicación de viviendas en situaciones de necesidad	Comunidad Autónoma del País Vasco	<p>Contempla especial atención a miembros de la pareja que queden fuera del domicilio conyugal tras la separación y carezcan de otra vivienda.</p> <p><i>(Orden sobre circunstancias de necesidad de viviendas. BOPV de 30 de diciembre de 2000).</i></p>

El principal dilema en el que se mueve el debate sobre la monoparentalidad en Europa es el siguiente: ¿hay que ayudar a las familias monoparentales por que tengan un solo progenitor o bien sencillamente por el riesgo de pobreza o de exclusión social? Ayudar sistemáticamente a las familias monoparentales porque lo sean puede hacer dependientes a las mujeres que las encabezan y puede impedir que salgan del círculo de la pobreza. Por otro lado, el estudio de este fenómeno en Europa ha revelado que las familias monoparentales son un cajón de sastre donde se da cabida a situaciones convivenciales muy diferentes. Dicho esto, por una pura cuestión de equidad, sería deseable una equiparación mayor de las situaciones, que son tratadas de forma muy diversa en diferentes sectores de la protección social: viudas, solteras, separadas y divorciadas, etc.



En Francia se creó en 1976 un subsidio para progenitor aislado (allocation de parent isolé : API), la finalidad del cual es garantizar a los progenitores solos un nivel de recursos que les permita, en un espacio de tiempo determinado (de un año a tres años y medio, según la edad de sus hijos), enfrentarse a las consecuencias materiales del "hecho generador" de su situación, ya sea una defunción, una separación, un divorcio o un abandono. El número de beneficiarios de este subsidio aumentó rápidamente en los últimos años, aunque, a pesar de todo, su tasa de cobertura alcanza el 10%, del total de familias monoparentales, entendidas como los hogares compuestos por una persona sin cónyuges y por al menos uno de sus hijos, de menos de 25 años de edad, soltero y que resida en el mismo hogar sin pareja ni hijos. En cambio, en el Reino Unido el 70% de las familias con un solo progenitor y sus hijos dependen del fondo público.

Las familias monoparentales han sido un tema central en los debates sobre bienestar social que han tenido lugar en el Reino Unido en el último decenio. El Reino Unido tiene una de las tasas más altas de monoparentalidad en Europa. Las últimas estimaciones indican que un cuarto de todas las familias con hijos están encabezadas por progenitores solos. Estos, en especial las madres solas, tienen una tasa de pobreza muy alta, de tal forma que un 60% viven con unos ingresos por debajo de la media en comparación con solo un 23% del conjunto de los hogares. Las madres solas también se mantienen más tiempo en situación de pobreza que otras familias y ni tan sólo una ocupación estable es suficiente para sacarlas de esta condición.

El gobierno laborista está decidido a fomentar que las madres solas trabajen tratando de remover los obstáculos que se lo puedan impedir (por ejemplo, la falta de guarderías o de cualificación profesional) (Millar, 1998).

En España la situación de las familias monoparentales es muy diferente. No tenemos todavía las cifras de los países que estamos comentando, teniendo en cuenta que en un buen número de familias monoparentales se invierte la relación: el cabeza de familia es una persona mayor que está a cargo de uno de sus hijos solteros (Flaquer, 1998b). Además, todavía hay muchas que están encabezadas por mujeres viudas.

4.9.3.-FAMILIAS CON PERSONAS DEPENDIENTES

El tema de las familias con personas disminuidas o personas mayores discapacitadas se puede abordar desde diversos ángulos: desde el punto de vista de las prestaciones monetarias, de los servicios o de los recursos temporales.

Algunos países determinan unos subsidios familiares especiales para familias con padres o hijos discapacitados: este es el caso de Bélgica o España. En Bélgica, por ejemplo, el importe de los subsidios familiares de los hijos de asalariados incapacitados es más del doble del básico. En España, por otro lado, las asignaciones familiares se incrementan notablemente cuando los hijos a cargo son disminuidos. Así cuando el hijo a cargo es menor de 18 años y el grado de la disminución es igual o superior al 33% la asignación básica de 36.000 ptas. anuales se multiplica por dos. Al contrario, cuando el hijo a cargo es mayor de 18 años y está afectado por una disminución en grado igual o



superior al 65% la asignación básica se multiplica por once. Si el hijo a cargo es mayor de 18 años, está afectado de una disminución igual o superior al 75% y necesita una persona que la atienda de forma permanente, la asignación básica se multiplica por 16. Hay que recordar también el programa de protección a las familias numerosas considera dentro de esta categoría aquellas formadas por el cabeza de familia y su cónyuge, si lo hubiera, y dos hijos, siempre que uno de ellos tenga la condición legal de disminuido, ya sea en la vieja como en la joven generación.

En Euskadi existen deducciones fiscales específicas por hijos/as discapacitados. Son aplicables por cada descendiente, cualquiera que sea su edad y sus cuantías oscilan en función del grado de discapacidad.

En Suecia, según la ley de 1994 sobre la asistencia y los servicios destinados a personas afectadas de ciertas disminuciones funcionales, los municipios han de asumir la responsabilidad de garantizar su atención y/o institucionalización. La ley otorga a los niños y a los adultos discapacitados el derecho a los servicios subvencionados de un asistente personal y garantiza a los adultos el acceso a viviendas colectivos o a otros tipos de instituciones adaptadas a su grado de disminución. Las personas discapacitadas también tienen derecho al transporte subvencionado. En 1996 las condiciones de acceso a la asistencia personal han comportado una cierta reducción de la ayuda proporcionada (Observatoire européen, 1998b : 284-285).

Por último, hay que recordar que muchos países prevén permisos temporales para cuidar de una persona enferma que viva en el hogar.

4.10. Las medidas fiscales

En la Unión Europea las prestaciones familiares se concretan no sólo en forma de transferencias directas, sino también a través de diversas disposiciones del sistema fiscal.

En relación al Impuesto sobre la renta de las personas físicas se pueden considerar como unidad de tributación ya sea el individuo o la familia. Si cogemos el individuo como unidad imputable de base, ponemos el acento sobre el productor de la renta. En cambio, si cogemos como unidad fiscal a la familia o más precisamente el hogar, ponemos el acento sobre la unidad de consumo .

El debate sobre la tributación conjunta o individual no está resuelto. Los países de la Unión Europea tienen modelos mixtos que tratan de mantener un equilibrio más o menos inestable entre las dos posiciones (Juan Millet, 1992), aunque se tiende hacia la individualización (Flaquer, 1998).

Los sistemas basados en la individualización de las rentas sólo admiten la tributación separada.

La tributación conjunta obligatoria plantea un problema. Considerando que los sistemas europeos modernos de imposición directa son progresivos, esta modalidad de tributación penaliza a los matrimonios de rentas altas en que los dos cónyuges trabajan, ya que al acumular las rentas de la pareja también sube el tipo de tarifa. Es necesario arbitrar algún mecanismo corrector, ya que de lo contrario podría suceder que las parejas casadas, obligadas a declarar



conjuntamente, estuvieran en peores condiciones que los cohabitantes del mismo nivel de renta, que no lo están.

Se distinguen dos grupos en el sistema fiscal individual.

1. El primero consiste en la tributación individual simple que encontramos en países como ahora Dinamarca, Grecia, Italia y el Reino Unido.
2. Un segundo grupo agrupa a los estados miembros en los que el sistema es más complicado, ya sea porque permite la elección entre la tributación acumulada y la individual, ya sea porque combina elementos de los dos sistemas: Bélgica, Alemania, Irlanda, Portugal, España y Euskadi pueden formar parte de este grupo.

El sistema acumulativo se aplica de dos maneras:

- El modelo Alemán, Francés y Luxemburgués, con un sistema de reparto claro entre los cónyuges
- El segundo modelo Bélgica, con un sistema mixto.

Dentro de esta categoría los modelos más conocidos son el alemán y el francés, denominados también sistemas de reparto:

- En Alemania, el tipo de tarifa que se aplica no es la correspondiente a la suma, sino el que se obtiene al dividir por dos el total de ingresos, que siempre es menor dada la progresividad de la tarifa y este tipo menor se aplica a cada uno de los cocientes y no al total (Juan Millet, 1992 : 174).
- Francia aplica el método "Quotient", que incluye, además de a las y los cónyuges, también a las y los descendientes en la partición de la renta familiar, siendo el país donde se producen las mayores reducciones. El sistema de este país permite dividir la renta familiar acumulada por un coeficiente relacionado con el tamaño y composición de la familia (a cada cónyuge le corresponde un 1, a cada descendiente un 0,5 que se eleva a 1 a partir del tercero). Una vez calculado el coeficiente (3 en el caso de una familia formada por dos cónyuges y dos descendientes) y realizada la división, al resultado se le aplica la tarifa, obteniéndose la cuota íntegra que multiplicada de nuevo por el coeficiente da lugar a la cuota íntegra familiar.



Tratamiento de las y los descendientes en la Unión Europea y EE.UU. en 1995

PAÍS	TRATAMIENTO DE LAS Y LOS DESCENDIENTES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
LUXEMBURGO	Quotient familiar con límites de reducción de impuestos y deducción en la base por gastos de cuidado de hijos e hijas.
DINAMARCA	Subsidios familiares generales no sujetos al Impuesto.
AUSTRIA	Deducción en la cuota (aumenta con el nº de hijos e hijas).
BÉLGICA	Deducción en la base de una cantidad por cada descendiente (varía según el nº) y de un porcentaje (con limitaciones) de los gastos de cuidados de las y los descendientes.
ALEMANIA	Subsidios familiares generales no sujetos al Impuesto. Deducción en la base por gastos de educación (con límites).
FRANCIA	Quotient familiar. Deducción en la base de un porcentaje de los gastos de cuidado de hijos e hijas. Deducción fija en la cuota por hijos e hijas en Universidad o Escuela Secundaria.
HOLANDA	Subsidios familiares generales no ligados al nivel de renta y no sujetos al Impuesto.
ITALIA	Deducciones en la cuota no ligadas al nivel de renta que varían según el nº de hijos e hijas y porcentaje de los gastos en educación secundaria y universitaria.
REINO UNIDO	Subsidios familiares generales no sujetos al Impuesto.
FINLANDIA	Deducción fija en la base.
IRLANDA	Subsidios familiares generales no sujetos al Impuesto.
ESPAÑA	Deducciones en la cuota por descendientes y del 15% de los gastos de custodia y educación (con límites).
PORTUGAL	Deducciones fija en la cuota. Deducción en la base de los gastos de educación (con límites).
GRECIA	Deducciones fija en la cuota. Deducción en la base del 40% (con límites) de los gastos de atención y educación.
ESTADOS UNIDOS	Deducción en la base de una cantidad fija por cada hijo o hija. Deducción en cuota de los gastos de cuidado (con límites).
EUSKADI	Deducciones específica para familias monoparentales. Deducciones fijas por descendientes, aumentadas en el caso de menores de tres años. Deducción por el abono de anualidades por alimentos (15% de la cantidad), con límites. Deducciones fijas por descendientes discapacitados.

FUENTE: Departamento de Hacienda, Gobierno Vasco, 2001.



Ambos sistemas de reparto son fórmulas que benefician a las familias numerosas.

El tratamiento fiscal de las prestaciones por hijos a cargo, constituye uno de los caballos de batalla en el tema de las transferencias monetarias en muchos países europeos. El principio básico que fundamenta estos modelos se puede expresar diciendo que tener una familia no es una carga a compensar, si no una ventaja para la comunidad que ha de ser sostenida por esta (Observatoire européen, 1996d y 1998b). Las asignaciones por hijos a cargo son bastante generosas en Alemania y determinan en gran medida el nivel de vida de las familias.



V LINEAS ESTRATEGICAS PARA LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA FAMILIAR EN EUSKADI

El propósito es orientar, ampliar y profundizar en la política social de apoyo a las familias que desarrolla el Gobierno Vasco. Para ello se ha seguido el método de planificación prospectiva-estratégica, el cual nos permite seleccionar las mejores opciones de futuro a la vez que impulsa un proceso altamente participativo. Asimismo se han considerado las acciones institucionales que ya vienen desarrollándose, entre las cuales destaca el *Plan Interinstitucional de apoyo a las familias con hijos e hijas*.

El Comité de Reflexión Prospectiva del Sistema de Familia ha realizado el análisis estructural de la familia en Euskadi. A partir de este análisis se hacen las propuestas de objetivos estratégicos que se exponen a continuación.

- 1. PUESTA EN MARCHA DE LA COMISION PERMANENTE DE FAMILIA.**
- 2. AVANZAR EN EL RECONOCIMIENTO LEGAL, FISCAL Y PRESTACIONAL DE LOS DIVERSOS TIPOS DE FAMILIA Y UNIDADES DE CONVIVENCIA**
- 3. ACTUACIÓN CONJUNTA INTER-INSTITUCIONAL**
- 4. POTENCIAR EL SISTEMA VASCO DE SERVICIOS SOCIALES COMO EJE CENTRAL DE UNA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA FAMILIA**
- 5. ADECUAR LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL A LOS NUEVOS RETOS QUE COMPORTAN LOS CAMBIOS EN LAS REALIDADES FAMILIARES Y CONVIVENCIALES**
- 6. AVANZAR EN LA ATENCION SOCIO-SANITARIA DE LAS PERSONAS CON DEPENDENCIA FUNCIONAL**
- 7. AVANZAR EN LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA**
- 8. IMPULSAR LA COBERTURA Y FINANCIACION DE LAS ESCUELAS INFANTILES**
- 9. ACCESO Y ADECUACIÓN A LAS DIVERSAS NECESIDADES FAMILIARES DE LOS SERVICIOS COMUNITARIOS DE OCIO, CULTURA, SOCIEDAD, TRANSPORTE Y NUEVAS TECNOLOGÍAS**
- 10. SENSIBILIZACIÓN, PARTICIPACIÓN, Y PROMOCIÓN DEL ASOCIACIONISMO FAMILIAR**
- 11. PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO DE UNA POLITICA DE SOSTENIBILIDAD EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA FAMILIA**