

---

## **FAMILIA Y POLÍTICA SOCIAL EN ESPAÑA: 1982-1996**

Por el Académico Correspondiente  
Excmo. Sr. D. Julio Iglesias de Ussel\*

---

### **0. PALABRAS PREVIAS**

Permítanme que mis primeras palabras sean también las más importantes: Con ellas quiero hacer explícito mi profundo sentimiento de gratitud, por el honor que la Academia me hace al acogermé como Académico Correspondiente.

Nunca me ha tentado caer en —en opinión de don Quijote— el mayor de los pecados que los hombres cometen: el desagradecimiento. Pero además, nunca estaría menos justificado que hoy. En mi ánimo esta presente —sobre todo— un profundo sentimiento de gratitud. Soy consciente de la generosidad de la Academia y del compromiso adquirido con quienes presentaron mi candidatura. Unas deudas para siempre sin posible pago.

Los Profesores Salustiano del Campo; Carmelo Lisón y Don Sabino Fernández Campos, al presentarme como candidato, han mostrado tan alta confianza en mí, que constituye un honor y un privilegio. El honor que me otorgan, lo recibo con un compromiso de responsabilidad intelectual y como un aliciente para responder con la entrega ilusionada en mi trabajo.

---

\* Sesión del día 13 de mayo de 1997

Por esto junto mi alegría, ingreso con el sentimiento de auténtico respeto al acceder a una institución que ha acogido a los científicos sociales españoles más egregios del siglo xx. A todos muestro mi reconocimiento personal. A algunos he tenido el privilegio de conocer o vivir en una ciudad marcada para siempre por su densa personalidad y obra. Muchos de ellos de Granada, por nacimiento o vocación. Citaré a don Alfonso García Valdecasas, o a don Nicolas Pérez Serrano, o a don Luís Sánchez Agesta, a don Fernando Garrido Falla o, a mi maestro, don Francisco Murillo Ferrol.

Al recibir el honor de acceder a la Academia, quiero pues proclamar mi agradecimiento por el magisterio vivo de tantos maestros de esta Institución. Por tantos y tan profundos ejemplos de entrega a la ciencia y docencia, que han construido las ciencias sociales españolas y la vocación de tantos quienes —como yo— seremos siempre sus discípulos.

\* \* \*

He decidido analizar este problema por su relevancia objetiva ya que pocas políticas públicas tienen un alcance socialmente tan generalizado. A la mayoría de los hogares en España les concierne las orientaciones de la política social en este campo. Su bienestar material y su seguridad de futuro, están implicadas por las modalidades de la protección familia. Sin embargo, pese al gran número de personas implicadas, se advierten circunstancias singulares en España, respecto al tratamiento que recibe la política familiar en otros países de la Unión Europea. Tanto la legislación como las orientaciones de la opinión pública, muestran tendencias muy diferentes a las de nuestros vecinos, lo cual constituye un estímulo también para fijarnos en las raíces de las peculiaridades de nuestra política familiar. Estos hechos justifican una atención creciente por parte de los investigadores, y yo mismo me ocupé en el 5.º Informe Foessa de 1994 (Iglesias de Ussel 1994) al tratar de la política familiar en España.

Abordaré la cuestión examinando cuatro aspectos. Primero estableceré la necesidad de una política de la familia en España. Después la política familiar en España será comparada con la vigente en otros países de la Unión Europea, para poder evaluar las orientaciones y resultados de lo hecho. En tercer lugar, intentaré explorar los fundamentos de las orientaciones de las políticas familiares y, en cuarto lugar, intentaré señalar las perspectivas de futuro en este sector. Con estas cuatro dimensiones se puede ofrecer un diagnóstico articulado de la política familiar en nuestro país.

---

## 1. UNA POLÍTICA NECESARIA

El análisis parte de la constatación de un hecho comunmente admitido: La importancia que cuenta la familia en todas las sociedades —y de manera muy acusada en la nuestra— justificaría que, en esta década, se le haya dedicado una atención muy relevante por parte de los poderes públicos. La familia aparece en todos los estudios de opinión —y dentro de todos los grupos sociales— como la institución social más valorada; incluso entre los jóvenes es muy alta la satisfacción de sus relaciones familiares (Iglesias de Ussel 1994 b) y es muy positivo el juicio que emiten sobre la calidad de sus relaciones con su familia.

Nadie desconoce el relevante papel de la familia española haciendo frente a viejos y nuevos problemas sociales, desde la droga al paro, sin coberturas económicas ni servicios sociales. Una situación que la convierte en el auténtico Ministerio de Asuntos Sociales de la crisis. Su actividad asistencial ha tenido, si cabe, mayor relieve como soporte de la crisis de empleo, sobre todo juvenil, actuando como colchón del conflicto social. En muchas ocasiones se ha resalta-do este papel de la familia y su destacado papel distribuidor, entre adultos y jóvenes, de los recursos disponibles: «los dineros, los instrumentos de acceso a la seguridad social, la información sobre las oportunidades de empleo, el espacio disponible en la vivienda o las viviendas familiares. Ha hecho que todo pudiera ocurrir sin que la gente perdiera su autoestima, ni dejara de sentirse parte de un grupo y objeto de su preocupación. Lo ha hecho sin graves conflictos internos. Para ello, ha tomado pie en el largo proceso de reblandecimiento de la autoridad familiar que se llevó a cabo durante los últimos treinta años. La generación adulta actual, la primera beneficiaria de este reblandecimiento, ha transmitido esta pauta a la generación siguiente y creado un clima entre unos y otros de vivir y dejar vivir. La red de estas familias cuasi-extensas, donde se reúnen varios hogares semi-dispersos, ha permitido la supervivencia de una generación, y está también detrás de la experiencia de creación de empresas pequeñas y medianas en todo el país» (Pérez Díaz 1996, pág. 61).

Con este sustrato cabe esperar una intensa actividad política en este campo. Las circunstancias políticas desde luego la han hecho posible y posiblemente sean irrepetibles a corto plazo: Se trata de un período temporal dilatado casi quince años; de un Gobierno siempre del mismo Partido —el PSOE—; siempre con el mismo Presidente de Gobierno; y la mayor parte del tiempo con mayoría absoluta. Nunca se han advertido obstáculos externos al impulso de su política familiar. El saldo resultante, por consiguiente, resulta legítimo atribuirlo a una voluntad política deliberada.

Si desde el punto de vista político las circunstancias han sido idóneas para impulsar la política, la evolución social también ha favorecido su emergencia con fuerza. Pocas épocas históricas han reunido tantos factores impulsando a la reflexión colectiva y las respuestas públicas a las necesidades de la familia. Algunos merecen enumerarse.

1. Porque estos años se enmarcan en un ciclo de cambios sociales de gran intensidad y rapidez. Unos cambios que han modificando los fundamentos mismos de la estructura social española y han alterado pautas seculares de una manera que hay que calificar de vertiginosa. Hasta el punto que, los cambios demográficos y económicos, que suelen ser de «onda larga» y poco propensos a cambios bruscos, han tenido sin embargo tal intensidad que han podido ser catalogados como «terremotos» en la estructura social (Beltran 1992, pág. 136). Otros sociólogos no dudan en considerar que: «Las transformaciones políticas, económicas y sociales ocurridas en España en las décadas recientes han sido asombrosas» (Reher 1996, pág. 359).

Baste mencionar el descenso —o por mejor decir: el hundimiento de la natalidad. En pocos años, España ha pasado de ser uno de los países con más elevada natalidad de Europa, a contar la más baja del mundo. Nadie supo pronosticar tamaño vuelco demográfico y social. Y lo que es peor, cualquiera que —al final del franquismo— se hubiera atrevido a pronosticarlo, hubiera terminado expulsado del territorio de los cuerdos.

Anotemos otro cambio no menos relevante. Me refiero a los cambios inducidos en la situación social de la mujer y su creciente participación en la población activa. También en este aspecto los cambios han sido inusitadamente rápidos. Pero quisiera advertir que, en este caso, me parecen más significativos los cambios cualitativos que los cuantitativos. Hay cosas más importantes que el crecimiento del número de mujeres en la actividad laboral. Lo decisivo es que las mujeres que trabajan hoy —pero no tanto en el inmediato pasado— se integran en el mercado de trabajo con más edad; por consiguiente con niveles educativos más elevados; sin voluntad de dejar el trabajo ni por razón de maternidad ni, mucho menos, por causa de matrimonio; y que, en su caso, hacen de la actividad una carrera profesional con semejantes niveles de ambición y progresión que los varones. En pocas palabras: lo novedoso no es que haya muchas mujeres trabajando, sino que hay muchas mujeres mandando —en el trabajo— a varones. Y probablemente cada vez habrá más. La Encuesta Sociodemográfica (INE 1993), revela que el número medio de años de estudios de las mujeres que trabajan es superior al de los varones.

Estos dos ejemplos del cambio social, con incidencia directa en el sistema familiar, ilustran su rapidez en dimensiones muy básicas de nuestra vida

social. Pero también significan un impulso muy fundamentado para motivar la reflexión de los poderes públicos ante los cambios familiares, como ha ocurrido en otros países europeos.

2. El segundo factor que habría impulsado el protagonismo de las políticas familiares, han sido las numerosas innovaciones legales introducidas en la regulación de la familia. La principal fue la regulación del divorcio en 1981, por primera vez desde la 28 República, por parte del Gobierno de la UCD. Una medida que según algunos autores afectó a la cohesión interna del partido y a sus resultados electorales (Iglesias de Ussel 1990, pág. 253). El desarrollo de esta innovación legislativa, hubiera requerido desarrollo de políticas de mediación o de asesoría familiar, por ejemplo, que aún hoy carecen de cobertura pública en nuestra sociedad.

En numerosos ámbitos, la aparición de políticas de apoyo y de refuerzo hubieran justificado un gran protagonismo de las políticas familiares. Para hacer frente al crecimiento de viejos y nuevos problemas sociales a los que hace frente la familia, como para evaluar las innovaciones introducidas, hubiera sido esperable la intensificación de la acción pública en esta área.

3. El tercer impulso proviene de la emergencia del pluralismo familiar. Desde luego no se trata que hayan hecho aparición ahora situaciones desconocidas en el pasado. Siempre ha existido cohabitación; madres solteras y nacimientos extramatrimoniales; divorcio y separación; hogares unipersonales y monoparentales; hogares complejos o familias reconstituidas.

¿Dónde radica pues la novedad?. Lo novedad en la emergencia del pluralismo familiar y su singularidad proviene de tres circunstancias: Primero, por su simultaneidad: todas estas modalidades crecen —y crecen aceleradamente— al mismo tiempo en las dos últimas décadas. Segundo, por su coincidencia con un descenso muy brusco y rápido de la nupcialidad, que ha sido históricamente el principal procedimiento para articular la vida familiar. Y tercero, por la reivindicación de legitimidad en el escenario público, que ha llevado a catalogar a alguna de las mencionadas como nuevas formas familiares. Y probablemente afectando a otras clases sociales, como ha sucedido con las transformaciones en la monoparentalidad en España. Gran parte de estas dinámicas generan nuevos problemas, por ejemplo la feminización de la pobreza, y requieren la intervención estatal para atenuar los efectos negativos para los ciudadanos —empezando por los menores— e impulsar medidas de compatibilidad entre los roles profesionales y los familiares.

Estas tendencias de cambio también constituyen —por la novedad y radicalidad con que se han presentado—, acicates para que los poderes públicos les dieran respuestas adecuadas. Los cambios familiares convierten en anacrónicas buena parte de las presunciones familiares implícitas del Estado del Bienestar. La presunción de un trabajo y una familia única y duradera en el transcurso de la vida, va convirtiéndose en una experiencia vital cada vez menos difundida. Un conocido tratadista, Esping-Andersen ha escrito al respecto que: «El Estado de Bienestar postbélico suponía una familia estable, basada en un sostenedor masculino, que garantizaba tanto una elevada fertilidad como la asistencia social extensiva dentro del hogar. Así pues, el Estado de Bienestar delegaba en la familia el cuidado de los niños y los ancianos y concentraba su actuación en los riesgos que afectaban a los ingresos. A su vez, se suponía que esos riesgos eran marginales en los años activos (debido al pleno empleo y a los elevados salarios). En consecuencia, el perfil transferidor de los Estados de Bienestar se concentró exclusivamente en dos colas (pasivas) del ciclo vital (el riesgo de pobreza ligado a los ancianos y a las familias con muchos hijos).» (Esping-Andersen 1996, pág. 355).

La heterogeneidad de situaciones familiares que hoy reclaman la atención de los poderes públicos, generan nuevas necesidades de medidas concretas de política familiar. Pero no sólo eso, en conjunto implican todo un desafío para la política familiar justamente en el contexto del estado del bienestar.

#### 4. La expansión del Estado de Bienestar.

El decidido impulso a la política familiar, también hubiera sido esperable como consecuencia del abierto compromiso proclamado por el Gobierno socialista para impulsar el Estado del Bienestar. Como ha escrito Álvaro Espina —él mismo responsable político durante estos años—: «El Estado de Bienestar se edifica sobre el pilar familiar» (1996, pág. 240).

El escenario ha sido sumamente propicio, dado que la política familiar ha sido un rasgo impulsado precisamente por la socialdemocracia<sup>1</sup>. Siempre se han destacado las raíces católicas de la política familiar; recuérdese por ejemplo en España el pensamiento de Severino Aznar. Pero las políticas liberales nunca las han impulsado. Fue en los años 30 en Suecia, cuando dos destacados

---

<sup>1</sup> Resulta significativo al respecto que en Francia al perder el poder el Partido Socialista, el nuevo Gobierno Chirac no mantuvo el Secretariado de Estado para la Familia (Pitrou 1994, pág. 68).

científicos sociales, Alva y Gunnar Myrdal, favorecieron su emergencia. La reivindicación de «el derecho de las madres a trabajar», la ampliaron al «derecho de las madres trabajadoras a tener una familia». Un giro básico para desarrollar la protección pública de la familia que ha sido siempre nuclear en la socialdemocracia y adquirió pleno vigor desde entonces hasta la década de los 60 (Pitrou 1994, pág. 42 y Madruga 1996).

Aunque modelos de regímenes de Estados de Bienestar Social, como el muy difundido de Gosta Esping-Andersen en «Los Tres Mundos del Estado de Bienestar» (1993), marginan el papel de las familias y de las organizaciones privadas o semipúblicas —las redes informales de solidaridad en la provisión del bienestar, en realidad Estado, mercado y familia son complementarios. Ninguno de ellos puede conseguirlo por completo sin contar con los demás. La familia —con el Estado y el mercado— es uno de los protagonistas decisivos de la sociedad de bienestar por lo menos en tres dimensiones (Montoro 1997):

1. Como fuente de necesidades. Es en la familia donde suelen plantearse lo que luego, de forma agregada, constituirán las grandes necesidades sociales: educación de los hijos, mantenimiento de ancianos, salud de sus miembros etc. En la familia nacen las necesidades sociales de bienestar, y esto acredita la necesidad de rescatar el papel de la familia.

2. En segundo lugar, la familia realiza actuaciones de bienestar con carácter iniciático y complementario. Asume la educación de los hijos en las primeras fases de sus vidas y, más tarde, complementa la de los centros escolares. De manera semejante actúa en materia de salud, vejez etc. En ningún país ni sistema político, ninguna institución estatal suple por completo la acción familiar. Por el contrario, la familia suple o complementa al Estado en innumerables necesidades. Incluso en materia de salud<sup>2</sup>, dentro y fuera de las instituciones hospitalarias.

3. Como soporte completo de bienestar. La familia brinda bienestar a sus miembros, adaptándose a las necesidades cambiantes. La atención a los mayores, niños, la ayuda por enfermedad, la protección por paro —de pérdida de empleo y por acceso al primer empleo— y en tantas otras ocasiones, se rea-

---

<sup>2</sup> Es un hecho tan notorio que algunas sentencias en España imponen a la familia obligaciones de colaborar en la atención y vigilancia de enfermos en el interior de instituciones hospitalarias.

liza por la red familiar, con una profundidad y una rapidez sin parangón con el Estado<sup>3</sup>.

La importancia de la reflexión sobre la familia en el Estado de Bienestar se ha visto, además, acrecentada por la concurrencia de tres factores nuevos que han generado cambios en la política familiar: Las restricciones financieras debidas a la recesión económica; el creciente número y visibilidad de nuevas formas de vida familiar y alternativas como la cohabitación; y tercero las previsiones y las primeras constataciones del declive de la población debido a una tasa de natalidad muy débil (Dumon 1987, pág. 296). Estas circunstancias, presentes con mayor o menor gravedad en cada país de la Unión Europea, ha activado también el debate sobre los vínculos entre el Estado de Bienestar y la familia. Y algo más todavía: ha trasladado alguno de los componentes del debate —los efectos del envejecimiento de la población en la estabilidad del sistema de protección social es el caso más notorio—, desde los especialistas a la opinión pública.

Este debate se ha visto reforzado por una polémica extraordinariamente viva centrada sobre los efectos de las políticas familiares en los comportamientos sociales. Me refiero, en concreto, al debate respecto a en qué medida la legislación protectora —sea del paro, de las madres solteras— perpetua los males que pretende querer reducir. En los países anglosajones (En castellano puede verse, por ejemplo, en N. Glazer 1992, págs. 31-53) en especial Estados Unidos, el debate, con grandes implicaciones políticas, ha tenido gran relieve sobre todo respecto a las ayudas a las familias donde no había padre: «Lo que los legisladores no previeron fue la posibilidad que la política, establecida para fortalecer a la familia, en realidad, la hizo más frágil. Una mujer con sus hijos podría conseguir el dinero, o deshaciendo una familia intacta, o no formando una familia completa» (J. P. Fitzpatrick, 1993, pág. 348).

---

<sup>3</sup> No parece correcta la vinculación que realiza EspingAndersen, de España con el modelo de la Europa continental de política social familiarista: «ideada para fomentar la formación de la familia y la fertilidad» (sic, 1996, pág. 25) que da lugar a dependencias familiares —por el paro— y a desalentar activamente la formación de familias. Aunque por dos veces las asocie con España, ninguno de los contenidos de las políticas sociales familiaristas que pone de ejemplo se dan en estos años: elevados salarios, seguridad de empleo, desincentivación de la oferta de trabajo femenino tanto a través del tratamiento fiscal como por medio de una política social familiarista, etc. Precisamente las escasas medidas adoptadas en la última década han sido orientadas a favorecer los hogares con dos perceptores de rentas, con doble carrera laboral que, según Esping-Andersen, es un rasgo específico de la política social nórdica, «asegurando así una fertilidad estable y hasta creciente» (pág. 13) que, como es notorio, tampoco se ha producido en España.



El debate académico y político sobre el Estado del Bienestar y sus problemas de consolidación, ha constituido otro estímulo para impulsar las políticas de familia en España. Y desde luego el conjunto de factores aludidos —la intensidad de los cambios sociales; las innovaciones legales; el pluralismo familiar emergente; o el compromiso con el Estado de Bienestar— hubiera justificado respuestas públicas muy activas. El respaldo público a un sector tan estratégico de nuestro sistema social, resulta esperable cuando la familia se inserta en un contexto tan cambiante.

Nos corresponde por consiguiente verificar ahora ¿cual ha sido la respuesta pública?, ¿cual ha sido el alcance de las medidas en favor de la familia adoptadas en este período de nuestro inmediato pasado?. Fijémonos ante todo en los datos de la situación.

---

## **2. LA SITUACIÓN DE LA POLÍTICA FAMILIAR**

Examinar la situación efectiva de la política familiar significa verificar el grado de cumplimiento del mandato constitucional. Como primer «Principio Rector de la Política Social y Económica», enumera en su art. 39.1 la Constitución que: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos (...)». Un mandato que de acuerdo con el art. 53.3 debe informar en todo tiempo «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».

Para comprobar cómo se ha materializado la política familiar en España, será conveniente precisar primero su concepto o significado, así como los instrumentos para poner en práctica esas políticas.

### **a) Los conceptos básicos**

La definición clásica de política familiar ha sido formulada por Zimmerman como aquella que: «incorpora el bienestar familiar como un criterio, es decir, que introduce consideraciones familiares y una perspectiva familiar en la arena política, tanto en el establecimiento de objetivos políticos como en la me-

dición de resultados. Estos objetivos políticos en relación a las familias pueden ser explícitos e implícitos» (cit. en Madruga 1996, pág. 14).

Mas brevemente, Dumon califica como política familiar a: «Toda medida adoptada por el gobierno para mantener, sostener o cambiar la estructura y la vida familiar» (Dumon 1987, pág. 291). Una definición semejante fue la acuñada por Kamerman y Kahn, para quienes política familiar es «Lo que el Estado hace o deja de hacer en favor de las personas en calidad de incumbentes de roles familiares o para influir en el futuro de la familia como institución» (cit. en Iglesias de Ussel 1994, pág. 525).

Pero la propia utilización del concepto «política familiar» expresa no sólo la legitimidad de la intervención de la «política», sino la aspiración de coordinar medidas, hasta entonces dispersas, destinadas a incidir en ciertos aspectos de los comportamientos familiares, progresivamente agrupados en un deseo de coherencia o apariencia de coherencia (Pitrou 1994, pág. 46).

Desde luego, toda política económica y social, repercute directa o indirectamente en las familias. Aunque se diseñen las políticas en función de los individuos y no de las familias, se aboga por la consideración del individuo en un contexto familiar y a la familia en un contexto social. Por eso se distingue entre *política familiar* y el *enfoque o análisis familiar de las políticas*. Aunque no exista política familiar explícita, sí existe un conjunto de actuaciones que afectan directamente a las familias y que constituyen de hecho medidas de política familiar, aunque sea de forma tácita y descoordinada (Aylwin 1993, pág. 386). El enfoque familiar de las políticas implica una concepción global de sus intereses y evidencia que la familia ha logrado instalar su presencia y sus necesidades en la agenda pública del sistema político. Poner a las familias como foco de las políticas sociales significa hacer que esas políticas: «Se orienten a responder a las necesidades de las familias y a fortalecer la vida familiar. Se trata de que la unidad focal de las políticas no sigan siendo individuos aislados: mujeres, hombres, adolescentes, ancianos, sin considerar las familias que constituyen el contexto en que ellos viven» (Aylwin 1993, pág. 387).

Una perspectiva análoga, pero de contenido más restrictivo, es la que diferencia entre política familiar y lo denominado en el mundo anglosajón *family impact analysis*. El término designa el análisis de los efectos de las medidas gubernamentales en la familia, al margen de que se trate de medidas de política industrial, económica, social, regulación de jornada de trabajo, etc. La *política familiar*, por el contrario, es una noción esencialmente europea, que se remonta al período de la primera guerra mundial, y se refiere a medidas tratando de

promover el bienestar de la familia (Dumon 1987, pág. 291). Se diferencia de la anterior distinción, en que el enfoque o análisis familiar de las políticas conlleva una política familiar deliberada, mientras que el estudio del impacto familiar analiza los efectos de políticas que pueden carecer de objetivos familiares explícitos.

Una distinción básica es la que diferencia entre *política familiar explícita o directa* y la política familiar *implícita o indirecta*. La primera cuenta como objetivo directo proteger, estimular o reestructurar formas particulares de familia. Mientras que la implícita, es la que tiene en cuenta los intereses de la familia, pero sin crear un área autónoma de política. En ocasiones se añade una tercera categoría —*política familiar neutral o negativa* que se corresponde con aquellos países que se niegan a interferir la vida familiar (Hantrais 1994, pág. 153).

Otras dos expresiones que se emplean indiferentemente, como *protección familiar y política familiar*, tienen sin embargo connotaciones diferentes. La primera, protección familiar, puede expresar una orientación defensiva y de corto alcance en defensa de la familia y era más frecuente en los orígenes más remotos de la intervención pública en este campo. En numerosas ocasiones, esta misma expresión se utiliza para analizar la normativa reguladora de la familia en un sector concreto del ordenamiento. Mientras que la política familiar, conlleva una estrategia global y directa de actuación en defensa de los intereses globales de la familia.

## **b) Los instrumentos**

Los instrumentos de la política familiar son tan diversos como los de cualquier otra área de acción pública. Las *medidas de orden legislativo* constituyen el medio adecuado para establecer el marco básico de la política familiar. La regulación de la formación de las uniones, su disolución y sus efectos, relaciones entre padres e hijos etc. quedan establecidos por el ordenamiento jurídico. Pero junto a esta dimensión existen *medidas de transferencia social*. En este ámbito se producen tanto transferencias monetarias —por el sistema fiscal, seguridad social, ayuda social etc—, como la disponibilidad de infraestructura social y de servicios guarderías, asesorías familiares, servicios sociales etc puestos a disposición de la familia (Dumon 1987 pág 292).

Las dificultades para dar una definición unívoca, simple o universal, se evidencian si atendemos a la multiplicidad de niveles de intervención de la política familiar. Un acreditado experto en sociología de la familia, Kellerhals, ha distinguido tres posibles formas de acción de las políticas familiares: *Medidas* destinadas a

*ayudar a superar crisis* temporales a las familias; Medidas destinadas a combatir lo que los poderes públicos del momento consideran como *atentados a la integridad* de la institución familiar; y Políticas de bienestar destinadas a *incrementar la cohesión*, la armonía y la salud familiar en su globalidad (Pitrou 1994, pág. 48).

Dumon ha señalado los tres instrumentos de la política familiar que han aparecido sucesivamente, y que coexisten en el tiempo. El primer instrumento fue el *sostén económico o financiero*, destinado a salvaguardar la base económica de la familia. Se desarrolló en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial y las prestaciones familiares están concebidas como un salario indirecto. Los destinatarios de la política eran más los trabajadores que los necesitados. Estos instrumentos pueden denominarse como «instrumentales» en la terminología de Parsons. Pero la política familiar ha ampliado los medios que emplea con otros dos instrumentos. Una se puede calificar de *política no material* o, en términos de Parsons, de *política «expresiva»* dirigida más bien al apoyo del bienestar de los miembros de la familia —centros consulta matrimonial, cursos educación sexual, apoyo ruptura matrimonial etc— y, la otra, con medidas *orientadas a sustituir parcial y temporalmente a la familia*, con medidas —como guarderías— que descargan a sus miembros de tareas familiares (Dumon 1987, pág. 293).

Un aspecto decisivo para entender la política familiar es considerarla como proceso. Un enfoque que implica tres aspectos fundamentales: 1) el nivel de toma de decisiones; 2) los actores de la política familiar; y 3) Las modalidades de las tomas de decisiones (Dumon 1995, págs. 380 y ss).

1. Respecto al *ámbito de la toma de decisiones*, coexisten varias instancias. En España las decisiones en política familiar provienen del poder central, de las autonomías y de los municipios. Si la legislación básica proviene del poder central y constituye el núcleo más decisivo de la política familiar, las autonomías y los municipios han adquirido creciente protagonismo, sobre todo en los aspectos asistenciales de la política familiar y en los programas de ayuda a situaciones de marginación familiar. La competencia autonómica en «asistencia social» —según el art. 148.1.20 de la Constitución— atribuye a las Autonomías un papel importante en los aspectos asistenciales de la política familiar. La creación del llamado «ingreso mínimo familiar» en diversas Autonomías —destinada a ayudar a unidades familiares que carecen de medios económicos suficientes para atender las necesidades básicas de la vida—, evidencia el protagonismo que ya desempeñan en algunas dimensiones de la política familiar las Comunidades Autónomas.

Las Autonomías y los Ayuntamientos, además, suelen contar en su organigrama administrativo con Direcciones Generales o Consejerías o Conceja-

lías que, al margen de sus competencias específicas en familia, pueden estar favoreciendo la legitimación de estas políticas entre la opinión pública. Pero junto al poder central, autonómico y local, es preciso añadir que la Unión Europea tiene también creciente relevancia en esta esfera. Tanto las directivas europeas — como la relativa a la baja por maternidad—, como algunas sentencias del Tribunal Europeo evidencian la relevancia de las instituciones europeas, por lo que se puede hablar de una incipiente «europeización» de la política familiar, como hace Dumon (1995, pág. 382). Los impulsos a la coordinación —aunque no la armonización— de la legislación de los Estados miembros, presiona también en favor de la aproximación entre los contenidos de la legislación de protección familiar.

2. Respecto a *los protagonistas o actores de la política familiar* o agentes en la toma de decisiones. Si hasta ahora ha gozado de notoriedad exclusiva el protagonismo del *poder legislativo y del poder ejecutivo* en sus distintos niveles, en una sociedad democrática existen otros protagonistas a tener en cuenta.

Uno son los *Tribunales*, cuyo papel es básico en la interpretación y, en ocasiones, la expansión de la política familiar. Los ejemplos son múltiples en la sociedad española. Ya durante el franquismo se admitieron ciertos efectos del divorcio en sentencias civiles; con posterioridad algunas sentencias reconocieron algunos efectos a las uniones de hecho. Pero conviene recordar que, la innovación más decisiva para la política familiar —que es la que permite la declaración del IRPF por separado a cada cónyuge—, fue introducida en virtud de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 febrero 1989, que declaró inconstitucional el anterior sistema.

El segundo núcleo de protagonistas o actores de la política familiar proviene del *mundo empresarial* o, si se quiere, *de la concertación de los agentes sociales*. Las estrategias provenientes del mundo de la empresa son —y pueden ser cada vez más en el futuro— fuente de innovaciones y adaptaciones a las necesidades inmediatas de las mujeres y los hombres que trabajan en la empresa. Los convenios colectivos pueden articular respuestas a las necesidades familiares de los empleados. Muchos objetivos básicos de la política familiar —como facilitar la compatibilidad entre familiares y trabajo— pueden progresar sustantivamente con las medidas que se adopten junto al propio puesto de trabajo. En la práctica se sabe que en España se ha progresado poco por esta vía. Un estudio sobre los convenios colectivos interprovinciales durante el período entre 1967 y 1975, ofrece resultados desalentadores. Sólo un reducido porcentaje de convenios —el 14,4 %— preveía la existencia de alguna mejora directa de las prestaciones familiares legales, en su modalidad de pago periódico. (cit. en Martínez

Giron 1992, pág. 95). Una década después, los convenios firmados en 1987-1988, prestan una atención algo superior a los contenidos familiares, con ayudas acordadas por nupcialidad, natalidad, por ayuda familiar etc. (Castiñeira 1989).

El tercer protagonista de la política familiar, puede ser la *propia familia*. Las organizaciones familiares desempeñan, en una sociedad democrática, un papel fundamental en la agregación de intereses del sector que integran. Igualmente en su actuación como grupo de presión, intervienen decisivamente en la definición de los problemas, en la elaboración de la agenda pública de la política familiar y en la difusión y sensibilización de las medidas en discusión.

3. Respecto a las *modalidades de las toma de decisiones*, baste aludir que la tendencia es a que no sean ni rígidamente jerárquicas, ni promovidas desde la base, sino que el proceso de toma de decisiones requiere la negociación entre todos los actores, incluyendo las propias familias beneficiarias.

Otras clasificaciones diferencian entre tres tipos de intervención en la dinámica familiar: Una primera, consistiría en la *intervención legal*; la segunda sería de *naturaleza económica o compensación pública de cargas* familiares, destinada a incrementar los recursos económicos de las familias en función de las cargas familiares que tengan. Y en tercer lugar, la *intervención mediante servicios sociales*, que incrementa los recursos o capacidades de las familias para el desempeño de las funciones familiares (Meil 1995, pág. 68). Si las dos primeras modalidades —intervención legal y la de naturaleza económica— provienen fundamentalmente del poder central, son los Ayuntamientos los que en España han implantado y, sobre todo, gestionan las redes públicas de servicios sociales de interés para la familia.

Los extremos mencionados acreditan la extraordinaria amplitud de la política familiar. Que sus aspectos más relevantes y manifiestos contemplados en este trabajo como son los provenientes del Estado y del marco legislativo básico, no nos puede llevar a desdeñar sus múltiples fuentes y propulsores en una sociedad democrática.

La diversidad de herramientas conceptuales evidencia la amplitud y diversidad de contenidos y orientaciones de la política familiar. Una política que no cabe descalificar ni suprimir, fundamentandola en ninguna etiqueta predeterminada.

a) La política familiar *no exige una orientación natalista*. Ni siquiera requiere que tenga, prioritariamente, objetivos o contenidos demográficos.

cos. Se podrá aducir que históricamente la preocupación demográfica ha tenido gran peso en los diseños de intervención de los poderes públicos. Pero con el tiempo se ha producido el mismo cambio en sus contenidos y objetivos que en cualquier otra área de acción pública.

Por otro lado la situación demográfica ofrece un contexto diametralmente opuesto a un pasado con alto crecimiento demográfico y elevadas tasas de natalidad. Hoy el escenario ha cambiado radicalmente. Se es muy consciente del cambio en su dimensión colectiva: es saber común ya que España cuenta una tasa de natalidad de las más bajas del mundo. Pero la cuestión es, si cabe, todavía más relevante contemplada en su dimensión personal: en España —quizás por primera vez en su historia—, se tienen menos hijos de los que las mujeres desearían tener. La Encuesta de Fecundidad realizada por el INE en 1985, es inequívoca al respecto<sup>4</sup>. Y no los tienen por las adversas circunstancias sociales que rodean a la maternidad, crianza y mantenimiento de los hijos. Que las circunstancias sociales impidan la realización de deseos privados legítimos, constituye ciertamente una cuestión preocupante en una sociedad democrática.

b) La política familiar *no puede reducirse a unos objetivos asistencialistas*, como ha ocurrido en España. La política familiar nació, en efecto, con unos contenidos específicamente asistencialistas, como una modalidad más de atención a los necesitados, teniendo en cuenta la situación familiar. Pero como he señalado en otra ocasión (Iglesias de Ussel, 1994), la política familiar tiene objetivos más amplios que atenuar las situaciones de pobreza y necesidad.

c) La política familiar *tampoco requiere una concepción reduccionista de la diversidad familiar* existente en una sociedad, en un momento determinado. La política familiar puede abarcar todos los tipos de familia existentes en un país. Privilegiar un tipo determinado de familia, puede ser una opción política en un momento concreto (Aylwin 1993, pág. 386). Pero nada impone límites a la configuración de las políticas familiares en cualquier país.

d) La política familiar *tampoco requiere que sean las organizaciones familiares* quienes actúen como agentes activos de las políticas, ni como interlocutores privilegiados de los poderes democráticos. Actuarán como interlocutores o como legítimos grupos de presión, de igual forma que cualquier

---

<sup>4</sup> Una de las pocas ocasiones en que se resalta este dato se encuentra en Fernández Córdón y Tobío 1991, pág. 67.

organización respecto a los asuntos de su interés. Pero por muy implantada que se encuentre, ninguna puede sustraer la autonomía de los responsables elegidos por el pueblo y a los partidos políticos.

e) *Tampoco resulta válido atribuir un sesgo conservador* a la política familiar como tal. Por su propia naturaleza, son los responsables políticos a quienes corresponde formalizarla y, por lo tanto, su contenido es susceptible de la misma diversidad de orientaciones —y de la misma distancia entre ellas— que cualquier otra área de la acción pública.

f) La política familiar *no es incompatible con la liberación de la mujer*, que ha sido una de las causas de la atribución del sesgo conservador a estas políticas. En el pasado ha prevalecido como objetivo específico de la política familiar el mantenimiento de la mujer en el hogar. Pero nada obliga a mantener a perpetuidad esta orientación. Y es un hecho notorio que ningún país de la Unión Europea mantiene esta orientación.

g) La política familiar *tampoco se reduce a un contenido económico*. Como toda política, lógicamente requiere dotaciones presupuestarias para su implementación. De hecho, el sosten económico y financiero de la familia —mediante beneficios fiscales o servicios sociales de todo tipo—, fue la primera modalidad de política familiar en los años 20 en Europa. Pero desde entonces se ha diversificado sustancialmente los modos de intervención pública sobre la familia hasta tener como objetivo la calidad de vida en la familia.

### **c) Los datos**

El análisis de los efectos económicos de las políticas familiares viene condicionado por la extrema heterogeneidad de las fuentes de financiación y las desiguales definiciones de la población beneficiaria. Incluso dentro de la Unión Europea, existen problemas generados por las diferentes modalidades de articular las ayudas.

Políticas sociales de protección a la familia son las que el derecho o la cuantía de la prestación está establecido en función de la situación familiar del beneficiario, o bien porque las prestaciones tienen consecuencias directas en el bienestar y en el comportamiento de las familias (seguiré aquí la estructura y datos de López y López 1996).

En conjunto forman una red muy compleja de prestaciones sociales explícitas e implícitas de carácter familiar:



## PRESTACIONES FAMILIARES INCLUIDAS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

### 1. Prestaciones Económicas.

- Prestaciones por hijo a cargo.
- por maternidad.
- por muerte y supervivencia: auxilio por defunción; pensión de viudedad; pensión de orfandad; pensiones en favor de familiares.
- Otras prestaciones graduadas en función de la situación familiar: Prestaciones por desempleo en su nivel contributivo y asistencial; prestaciones de jubilación en su modalidad no contributiva; prestaciones de carácter asistencial.

### 2. Prestaciones de servicios.

- Asistencia por maternidad (sanitaria; excedencia por cuidado hijos; reducción jornada laboral durante lactancia etc).
- Asistencia sanitaria por derechos familiares. derivados.

El panorama presentado evidencia la extraordinaria dificultad comparativa de las estimaciones de las cuantías de la protección social. Una misma prestación —la de por hijos a cargo— puede diferir por la edad límite de los hijos, actividad (escolar o laboral) que realicen; o su carácter universal o restringido a familias con determinados niveles de renta. Pero únicamente en esta prestación, en el caso de tres hijos, en Francia equivale a algo más del 30 % del salario mínimo; mientras que en España dichas prestaciones son ligeramente superiores al 5 % de dicho salario (López 1996, pág. 42).

La conclusión unánime de todas las estimaciones comparativas es que España se encuentra situada a la cola de Europa en el gasto destinado a este tipo de prestaciones sociales, con una diferencia muy considerable (pág. 57).

Los datos comparativos más elocuentes son los que valoran la intensidad de la protección social estimada en unidades de paridad de poder de compra (PPC). Fijándonos únicamente en la función de Familia y tomando como media -el 100 %- la Europa de los 11, los datos referidos a 1988 son los siguientes (Barea 1991, pág. 82):

BÉLGICA.....	115
DINAMARCA.....	181
ALEMANIA.....	143
ESPAÑA.....	4
FRANCIA.....	126
IRLANDA.....	50
ITALIA.....	59
LUXEMBURGO.....	152
PAÍSES BAJOS.....	131
PORTUGAL.....	22
REINO UNIDO.....	118

Se acredita con esta estimación global la enorme distancia del apoyo a la familia en España, en relación con el que prevalece en toda Europa. Y no sólo son las más bajas. Además, su tratamiento fiscal es el menos beneficioso para sus perceptores. Así, respecto a las prestaciones familiares, España con Grecia son los únicos países que las someten a tributación y a cotización de la seguridad social. En el caso de prestaciones por maternidad, en 7 de los 12 países están sometidas a tributación, entre ellos España. Y respecto a su cotización a la Seguridad Social, tan sólo tres países —uno, España— las consideran rentas sometidas a cotización. (López, pág. 54).

El esfuerzo en protección familiar en España puede ser menor incluso al de las bajas prestaciones, si en lugar de las prestaciones brutas nos fijamos en las prestaciones netas. Estos datos nos permiten decir que estamos ante una realidad virtual. En términos económicos, la política familiar es embrionaria.

---

### 3. EL RECHAZO A LA POLÍTICA FAMILIAR

El profundo desnivel existente entre las prestaciones familiares en España y otros países de la Unión Europea, acredita la falta de voluntad para implantar una política familiar efectiva. En el periodo de gobierno que examinamos, el desnivel no ha sido atenuado. Ni siquiera las intensas transformaciones en la estructura social y familiar ya examinadas, han estimulado el giro radical en la situación. Se necesita por tanto intentar interpretar tan singular hecho, en términos cuantitativos y de dinámica política, que revela el rechazo a cualquier desarrollo de la política familiar.

### **a) Sesgo contrario a la protección a la familia**

La ausencia de todo tipo de estrategias políticas en favor de la familia, ha sido demasiado duradera y generalizada para ser accidental. Sin una voluntad explícita de no articular un sistema específico de protección a la familia, no puede entenderse la carencia de políticas de familia durante más de una década.

La actitud contraria a la protección de la familia descansa en el generalizado equívoco que da por hecho la gran centralidad de la política familiar durante el franquismo. Una creencia sumamente discutible y que los análisis realizados por del Campo permiten cuestionar (Campo 1974 y 1995). Salvo en sus inicios, cuando se instauró el sistema de salario familiar, nunca desarrolló un sistema de protección económica directa importante de la familia. Y además fue perdiendo poder adquisitivo con la inflación hasta 1975. Desde luego, le otorgó un papel relevante en el discurso ideológico, en el establecimiento de medidas —incluso penales— que preservaban el modelo familiar ortodoxo. Pero no llegó a poner en vigor un sistema articulado de ayudas análogas por su importancia a las existentes en los países de nuestro entorno.

Este punto de vista ha sido sostenido por una conocida demógrafa y feminista, Anna Cabré, quien ha resaltado el permanente subdesarrollo de la política familiar en España, incluido durante el franquismo: «Es un hecho que en España no se ha manifestado, en los últimos treinta años, un interés particular por la política familiar, formulación que resulta incluso de mal tono en determinados foros; incluso en los años 40, cuando bajo el franquismo sí hubo una política familiar tendente a fomentar la natalidad y mantener a la mujer en el ámbito doméstico, esta política fue incomparablemente más tibia que sus coetáneas alemana, italiana o francesa» (Cabré 1990, pág. 13).

El franquismo desde luego situó en el centro del universo simbólico a la familia, pero para relegarla en el plano real, económica e incluso institucionalmente. La familia fue catalogada como una de las vías de participación política, pero su estructura institucional siempre careció de los recursos que tuvo, por ejemplo, el Municipio (piénsese en el Instituto de Estudios de Administración Local) o el Sindicato, con Instituto de Estudios, múltiples recursos, editoriales, prensa y hasta un Diario Nacional. Incluso en el plano político, prácticamente no existen textos ideológicos que estructuren el discurso oficial sobre la familia, y sí los hubo y numerosos respecto al papel político —dentro del régimen— de los Ayuntamientos o de los Sindicatos. Buena prueba es que en la principal revista ideológica del régimen —la Revista de Estudios Políticos— prácticamente no apareció ningún artículo sobre la familia.

En todo caso es irrelevante que el franquismo otorgara, o no, un papel significativo a la familia, como explicación de su ulterior postergación. De haber existido esa activa política familiar, todavía mayor justificación —y urgencia— tendría implantar una política alternativa por parte de un gobierno socialdemócrata. La política familiar permite la misma diversidad de contenidos y objetivos que en educación, urbanismo, sanidad cualquier otra política.

El rechazo a formular una política familiar descansa entonces en otros supuestos, que no es posible determinar con precisión sin conocer por dentro las estructuras de toma de decisión del partido socialista. Pero algunos indicios parecen sugerir la existencia de una decisión explícita contraria a formular una política familiar.

Tal vez sea una herencia ideológica de las ideas del movimiento del 68, pero dirigentes socialistas relevantes han mostrado su rechazo a cualquier política familiar, fundado en la creencia errónea en el contenido conservador per se de cualquiera<sup>5</sup>. Esta orientación ideológica la ha explicitado un alto responsable político de esta década al señalar que en España: «La política familiar resulta «políticamente incorrecta», dada la utilización abusiva de la familia como uno de los tres soportes básicos junto al municipio y al sindicato vertical del régimen de «democracia orgánica» establecido por el General Franco» (Espina 1996, pág. 240).

Existe un testimonio muy ilustrativo y preciso de esta creencia en el contenido conservador de cualquier política familiar. Un cronista de la vida política actual, ha desvelado un revelador pasaje sobre las motivaciones contrarias a la política familiar del entonces Vicepresidente del Gobierno Alfonso Guerra: «En cierta ocasión, cuando presidía la Comisión de Subsecretarios que desmenuza previamente los asuntos que acaban en la mesa del Consejo de Ministros, el entonces secretario de Estado de Hacienda, José Borrell, planteó la reforma de ciertos aspectos fiscales relativos a las cargas impositivas de los matrimonios. Gue-

---

<sup>5</sup> En la actitud recelosa ante la política familiar tal vez pese el movimiento de ideas de los años sesenta. Pero no se crea que se trata de una actitud percibida en España exclusivamente. En otros países se ha llegado todavía más lejos. Uno de los más acreditados expertos europeos advertía que, a principios de los años ochenta: «La palabra familia se ha convertido en sospechosa y la noción de pensamiento familiar o «familiarista» se ha vuelto contaminada, al menos en algunos países europeos. Así, en los Países Bajos, no conozco a ningún sociólogo que se atreva a definirse como sociólogo de la familia; ningún libro se publica con un título que mencione a la sociología de la familia: se prefiere el neologismo de «grupos primarios» (Dumon 1987, pág. 295).

rra se opuso y rechazó la propuesta de Borrell, sin prestar oídos a los argumentos del político catalán, que intentó hacerle ver que lo «progresista» y menos gravoso era su propuesta, frente a la de Guerra, que costaba a las arcas públicas varios cientos de miles de millones de pesetas. «No importa, porque parece lo contrario», fue la lacónica y significativa respuesta del vicepresidente» (Gutierrez 1992, pág. 289).

Otra dirigente socialista, que ha tenido importante responsabilidades en la delimitación de la política social, Matilde Fernández, en numerosas ocasiones mostró su desapego ante la posibilidad de impulsar cualquier política familiar. En el Congreso de Diputados en 1989, como Ministra, llegó a argumentar que consideraba desacertado formular una política global, precisamente por los intensos cambios familiares que se estaban produciendo. Ante lo cual consideraba adecuado establecer simples ayudas a los distintos sectores que la componen (cit. en Iglesias de Ussel 1994, pág. 531).

Esta orientación la ha difundido en múltiples ocasiones. Poco después de cesar como Ministra reiteró su posición de manera muy clara. En una entrevista (Diario 16, 20 noviembre 1994, págs. 30-31), se le pregunta: «¿Y usted que predica una política de izquierdas, por qué no critica la política neoliberal de González?», la respuesta de la Diputada socialista es la siguiente:

Matilde Fernández afirma: «Me suelo enfrentar a las cosas que creo son más liberales del Gobierno. Por ejemplo, me he opuesto a que se aceptara esa enmienda de la derecha cristiana, de Unió Democràtica de Catalunya, que supondrá 40.000 millones de pesetas en los Presupuestos y que conlleva introducir los beneficios de la familia numerosa a aquellas que tengan tres hijos. Eso va dirigido a las clases medias altas y muy altas, no a las que menos tienen, porque sobre todo se dirige a las exenciones por matriculas en la Universidad y no hay demasiados hijos de trabajadores y de clases bajas que cursen estos estudios. Los hijos de las familias de las clases más desfavorecidas no van en su mayoría a la Universidad» (Diario 16, 20 noviembre 1994, pág. 31).

Su respuesta no tiene desperdicio, por la transparencia de la hostilidad larvada contra cualquier política familiar. Primero, por el ejemplo elegido. Que entre todas las decisiones gubernamentales posibles de políticas neoliberales, se mencione para rechazarla una de las muy escasas que dirigida a ayudas familiares, sólo puede explicarse por ese rechazo. De lo contrario, presentaría ejemplos de decisiones neoliberales que afectan a sectores más relevantes, sean en materia económica, de pensiones o de relaciones internacionales, por ejemplo. Segundo, por no plantear ninguna alternativa. La crítica se plantea contra el

hecho —en sí mismo— de implantar una medida en favor de la familia, propugnando su supresión sin explicitar una alternativa socialista en favor de la familia. Se universaliza la crítica a la política familiar, por una medida concreta, pero no se sugiere otra medida en favor de la familia. Su postura es un rechazo sin alternativas. Y todo ello, dejando al margen la exactitud de los datos aludidos sobre los costes de las medidas.

No deja de resultar pintoresco que la crítica la dirija contra el Real Decreto 1801/1995, de 3 de noviembre (BOE 4 noviembre 1996), de ampliación de la familia numerosa a los que tengan tres hijos. Su exposición de motivos constituye un magnífico ejemplo de la no-política familiar; se hace pero, aparentemente, a disgusto. No se puede calificar de otro modo que en la exposición de motivos no aparezca ni un solo argumento familiar. No se habla de la necesidad de apoyar a las familias con tres hijos, la necesidad de compensar a la unidad familiar el impacto de los costes económicos de los hijos; la conveniencia de apoyar a los matrimonios con hijos etc. La exposición de motivos no tiene ningún argumento, ningún juicio o reflexión, ni un solo renglón referido a la familia, cuando se adopta una medida sobre la familia. Es, ciertamente, otra constante de la política seguida por el gobierno socialista durante estas décadas.

Inmediatamente trataré este punto, pero antes permítanme aducir otra prueba y bien reciente. Se trata de la actual deliberación en la Subcomisión de Política Social del Congreso de Diputados en abril de 1997, que estudia la situación de la familia española y las propuestas para favorecerla. Aunque el PP es el partido en el Gobierno, el PSOE se muestra reticente a reducir los ingresos estatales con medidas de fomento familiar. Incluso en la oposición, si se trata de ayudas a la familia, se pronuncia por contener el gasto público. Con argumentos no aplicados a ningún otro sector social, su representante en la Comisión declaraba: «Las prestaciones económicas directas son interesantes. No estamos cerrados a que eso se produzca, pero pensamos que este país no es rico y no podemos tomar decisiones que signifiquen una carga excesiva para las arcas del Estado» (Diario El País 4 abril 1997). Resultará sin duda difícil encontrar tan numantina defensa del presupuesto público en supuestos distintos a las ayudas familiares.

#### **b) Falta de respaldo administrativo**

La familia ha desaparecido del escenario social, en todas sus dimensiones. No existe como institución en la agenda pública. No se reputa que pueda tener intereses dignos de ser protegidos o tenidos en cuenta y ninguna re-

ferencia aparece a nivel público. Una actitud que se refleja en la dinámica administrativa.

### *Estructura administrativa*

La primera manifestación se encuentra en la estructura administrativa. Pese a su frondosidad, el organigrama de la Administración central ha carecido de cualquier unidad con rango de Ministro, Secretario Estado, Subsecretario o Dirección General en que aparezca, específicamente, la referencia a la familia. Es más, fue suprimida la subdirección general de la familia, que existió con UCD en el Ministerio de Cultura y que sólo mucho más tarde reaparecería fusionando las competencias de el Menor y la Familia. Tampoco han mostrado mayor interés en establecer unidades orgánicas de categoría de Direcciones Generales en Comunidades Autónomas gobernadas por el partido socialista.

Se trata de una singularidad. Gran número de países europeos cuentan con unidades, incluso ministerios, con denominación de Familia —en ocasiones con competencias también en Juventud o vejez, etc-. La creación de una unidad administrativa, no es la única fórmula. La fórmula francesa es, incluso, más significativa. Existe un «Alto Consejo de la Población y de la Familia» (que sucedió en 1985 al «Alto Comité» de igual denominación), cuyo Presidente es el de la propia República. Fue creado al tiempo del Código de Familia de 1939, suprimido por el Gobierno de Vichy, pero reorganizado inmediatamente después en la Liberación por el Gobierno Provisional de De Gaulle.

El Alto Consejo incluye una decena de personalidades, nombradas para tres años. Se encargan de informar al Presidente de la República y al Gobierno sobre los problemas demográficos y sus consecuencias a corto y medio plazo y sobre las cuestiones relativas a la familia. Su misión es formular criterios sobre las cuestiones que se le plantean y proceder de manera permanente a una reflexión sobre la orientación a dar a la política de la población y la familia. El Alto Consejo forma grupos de trabajo, puede convocar personalidades exteriores cualificadas o utilizar e incluso suscitar estudios de los diversos organismos y servicios competentes (cfr. Varios autores 1992).

Con las variedades propias de las tradiciones administrativas de cada Estado, el hecho básico es organizar la intervención, respaldo y protección de los intereses de la familia como una actividad regular en el ejercicio de la gestión pública. El respaldo administrativo es muestra de una atención y, simultáneamente, medio para impulsarla. En España, la falta de cobertura administrativa ha tenido efectos muy negativos para los intereses de la familia.

### *Carencia de estadísticas de familia*

La ausencia de estadísticas familiares de calidad, es una prueba elocuente de la desatención administrativa de la familia. La carencia de datos estadísticos constituye la materialización de la postergación pública de la familia. Y ocasiona serias dificultades para el avance en el conocimiento de la realidad social de nuestro país. Disponemos de los datos estadísticos sobre la familia mas escasos de la Unión Europea. Hay pocas, que aparecen tarde y son todavía menos las que contemplan variables familiares en su estructura. Es poco admisible, por citar un ejemplo que, con medios infinitamente superiores los servicios estadísticos, las Estadísticas de Divorcio de la 2ª República tengan calidad muy superior que las que se publican ahora. Sin una voluntad de otorgar importancia a la familia, es muy difícil que se traduzca en medidas concretas.

Las deficiencias se mantienen pese a las demandas de mejoras procedentes de la Unión Europea y de las Conferencias Internacionales. La Conferencia Mundial de la Población ya aprobó diversas Recomendaciones instando a la mejora de las Estadísticas y datos administrativos sobre la familia y población. La Recomendación 68 establece que: «Se insta a los Gobiernos a que reúnan, compilen y publiquen oportunamente toda la variedad de estadísticas del estado civil, así como otras estadísticas sociales y económicas, demográficas y conexas, necesarias para planificar y evaluar los programas demográficas y de salud, incluidos los de planificación familiar». Sobre este mismo aspecto la Recomendación 64, reclama la mejora de las estadísticas de migración y dice: «Se recomienda, además, que se estudie la migración en el contexto de la familia. A esos efectos, los Gobiernos deben estudiar la forma de perfeccionar sus censos nacionales de población, encuestas por muestreo o sistema de registro administrativo para obtener los datos y estimaciones necesarias sobre migración». (Conferencia Mundial de la Población 1984).

La ausencia de estadísticas sobre familia es el reflejo material de la desatención política a la familia. A la vez, la falta de instrumentos estadísticos, dificulta la configuración de la familia como grupo social con intereses propios. Aunque la actividad administrativa no crea la realidad, sin ella es más difícil su articulación como grupo y la difusión de sus singularidades y problemas.

### **c) Minusvaloración del Año Internacional de la Familia**

La Asamblea General de las Naciones Unidas —por Resolución 44/82, de 8 de diciembre de 1989—, declaró el año 1994 Año Internacional de la Familia. La proclamación se inspira en principios que evidencian un compromiso muy



amplio con la familia. Así establece que: «La familia constituye la unidad básica de la sociedad y, en consecuencia, merece especial atención. Por tanto habrá que prestar a la familia protección y asistencia en la forma más amplia posible». Establece que deberá abarcar a las necesidades de todos los tipos de familia, que «las políticas tendrán por objetivo fomentar la igualdad entre la mujer y el hombre en la familia y lograr que se compartan más plenamente las funciones domésticas y las oportunidades de empleo (Naciones Unidas 1991, pág. 8). El acuerdo de las Naciones Unidas establece unos principios, unos objetivos y un programa de actividades para los Gobiernos, muy amplio y con contenidos muy diversificados.

La decisión de las Naciones Unidas y el contenido del propio texto constituyó, sin duda, una oportunidad excelente para poner en marcha una política familiar. Permitía dar un giro a la pasividad anterior, amparándose en el respaldo internacional que impulsaba esa actuación.

Pues bien, no se hizo. La conmemoración en España quedó desactivada, casi clandestina. Se realizó lo mínimo indispensable para poder asegurar que se celebraba, pero sin adoptar ninguna medida que diera verdadero impulso político —en ningún campo— a la política familiar. La falta de ambición en los objetivos establecidos por el Ministerio de Asuntos Sociales (Ministerio 1994), se correspondió con la ausencia de actividades relevantes y con la huida de cualquier impacto ciudadano. Se conmemoró, pero con buscado sigilo y discreción. Si se compara, el respaldo institucional a dicho Año ha sido muy inferior al otorgado para las Conferencia Mundial sobre las Mujeres en Pekín en 1995 y a la anterior celebrada en 1985 en Nairobi.

Y todos los datos avalan que si tuvo poco alcance la conmemoración oficial, menos todavía ha tenido el seguimiento de los programas hipotéticamente emprendidos. Así en la Memoria del Ministerio de Asuntos Sociales de 1995 (Madrid 1996), se declara que: «La atención a los problemas de los menores y de la familia, como núcleo fundamental de desarrollo de las nuevas generaciones, constituye uno de los objetivos prioritarios que el Ministerio de Asuntos Sociales viene desarrollando desde 1990» (pág. 51). Sin embargo —en las acciones realizadas en 1995 y descritas en la Memoria— no aparece ninguna medida o actuación dirigida a la familia como tal grupo, ni se menciona la continuidad de ningún Programa emprendido con ocasión del Año Internacional. Entre la elocuencia en las palabras y la parquedad de los hechos, hay un desequilibrio demasiado acusado para no ser deliberado. Ni siquiera aparece realizada la Evaluación del Plan de Actividades del Año Internacional de la Familia, que constituía una de las tareas establecidas por el propio Ministerio para el Año Internacional de la Familia (Ministerio Asuntos Sociales 1994).

La conclusión no puede ser otra: se renunció deliberadamente a dar un giro sustancial en la política familiar aprovechando la oportunidad ofrecida — y aún exigida— por el Año Internacional de la Familia. La posibilidad de innovar con las políticas o con las ideas, quedó truncada. El Año Internacional de la Familia fue el del giro que nunca existió en política familiar.

#### **d) Los programas electorales del PSOE**

Los temas abordados en los programas electorales, de cualquier partido político, vienen condicionados por los problemas que en cada coyuntura están en el centro de la atención pública, tanto o más que por la proyección de futuro que cada programa pretenda plantear.

Esto significa que los primeros programas electorales del PSOE —en sus referencias a contenidos familiares— lo hicieron, sobre todo, posicionándose respecto a contenidos constitucionales y a eliminación de legislación procedente del franquismo. Por esta razón, sus contenidos son menos relevantes para lo que nos interesa aquí. Así, el Programa de 1977 —muy breve— hacía referencia al divorcio, matrimonio civil, igualdad en el matrimonio o a la planificación familiar. En parte esos mismos temas son planteados en el Programa de 1979, pero como propuestas de legislación de desarrollo de la Constitución recién aprobada. Pero respecto a la mujer, se pronuncia por «los servicios colectivos y sociales necesarios para que la vida familiar se pueda desarrollar con una verdadera igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades».

El Programa de 1982, diversifica los contenidos anteriores y concreta las posiciones. Establece un compromiso respecto a la Seguridad Social: «Se incrementarán de forma inmediata las asignaciones por hijos, utilizando a este fin las actuales asignaciones por matrimonio y cónyuge a cargo. A medio plazo, se revisará el actual sistema de protección familiar». Aunque no para toda la población, sino respecto al sistema de Seguridad Social, se ofrecía un trasvase de recursos económicos de las asignaciones por matrimonio y por cónyuge, a las asignaciones por hijos. Además, se anuncian diferentes programas para la infancia y situaciones de necesidad de las madres, al igual que sobre la creación de Centros de Planificación Familiar.

Con el Programa electoral de 1986-1990, se produce un cierto retorno a las propuestas jurídicas de aspectos básicos de la familia. Propone reformas del Código penal para sancionar el abandono de familia, impago de pensiones derivadas de separación o divorcio, malos tratos a las mujeres y proxenetismo. También reformas del régimen jurídico del matrimonio (para divorcio y pensio-

nes) y la ampliación a dos semanas el descanso por maternidad. Y reiteró el establecimiento de servicios de planificación familiar.

El Programa de 1989 contiene distintas propuestas sobre protección familiar. Anuncia su asistencialización, a los sectores con escasos recursos. También que la excedencia por cuidado de hijos menores de tres hijos, tendrán la consideración de cotizados a la Seguridad Social. Propone la elaboración de un Plan Integral para la Infancia. Y en el apartado dedicado a la situación de la mujer, plantea medidas para reducir los obstáculos que conllevan las responsabilidades familiares para la participación en la sociedad, pero no viceversa.

En el Programa de 1993 aparece una significativa novedad: en el índice aparece ya el término familia: Las personas mayores, la familia y la infancia. Pero al margen de propuestas muy específicas con mejoras de las prestaciones de Seguridad Social pensiones de viudedad, orfandad etc. y respecto a los derechos del niño, no hay medidas de protección familiar.

El Programa de las Elecciones Generales de 1996, tiene cambios sustanciales. El principal es que por primera vez aparece un epígrafe dedicado específicamente a la familia.

- Mantiene una orientación asistencialista, con ayudas para situaciones de necesidad.
- Resalta en las medidas y la reflexión la situación de las «nuevas familias» importantes, pero minoritarias sin tratar de las familias tradicionales, biparentales.
- Anuncia un Plan de Acción Integral para la familia, para articular los numerosos cambios legales que propone: apoyo fiscal a familias con mayores a su cargo; mejora de eficacia judicial de los contenciosos familiares; especializar los juzgados de familia; ampliación concepto familia numerosa; fomentar adopción internacional; y ayudas para guarderías.
- Anuncia una Ley de Parejas de Hecho, con independencia del sexo y orientación sexual de sus componentes.

Pero los límites de las propuestas sobre familia se evidencian en el párrafo dedicado a: «Medidas de apoyo a la natalidad», que conviene reproducir en su totalidad: «En los últimos 20 años, España ha reducido significativamente su tasa de natalidad. El mantenimiento de esta tendencia plantearía graves repercusiones para el futuro de nuestro país, y en particular para sostener el Estado de Bienestar y el sistema de pensiones pública. Corresponde, por tanto, a los poderes públicos situar el problema ante los ciudadanos, propiciar una reflexión

colectiva sobre las causas que inciden en esta situación y adoptar las medidas necesarias para atajarla. El apoyo a la natalidad que proponemos los socialistas debe conciliarse con el derecho de las mujeres al trabajo y la igualdad entre los sexos. Las medidas que se adopten deben favorecer el compatibilizar trabajo y familia, tanto en los hombres como en las mujeres, y un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares».

Este pronunciamiento muestra las fronteras y precauciones con que se abordan los problemas familiares. El diagnóstico de la situación es tajante; anuncia consecuencias sociales graves por el descenso de la natalidad; pero la solución que proponen es «propiciar una reflexión colectiva», sin adelantar ninguna propuesta concreta propia. Efectuarla sería entrar en el terreno del tabú. Se marcan los límites de la propuesta de apoyo —salvaguardar los derechos de la mujer al trabajo—, pero no se anuncia —ni se sugiere— ninguna medida concreta de apoyo. Requeriría plantear apoyos —de varios tipos, pero con contenidos económicos— de apoyos a la natalidad. Lo cual suscitaría evocaciones políticas del pasado.

### **e) Desaparición de la familia en la protección de la familia**

El rechazo a la implantación de la política familiar en España se advierte también si se examina la legislación más relevante promulgada en esta década. En esta legislación se produce lo que se puede llamar la desaparición de la familia en las medidas de protección de la familia. Se trata de una especie de alergia a la familia que se manifiesta hasta en las medidas que ineludiblemente se adoptan.

La compatibilidad entre la actividad laboral y la vida familiar ha sido una de las áreas más impulsadas por las instituciones europeas para preservar la calidad de vida familiar y para objetivos de igualdad de sexos, sobre todo en lo que concierne a la situación de la mujer. Por ello son muchos los programas y las medidas promovidas en todos los países, entre ellos España, desde que el Gobierno de UCD extendió el permiso por el nacimiento de un hijo para que pudiera ser disfrutado indistintamente por la madre o por el padre<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> La Ley de Relaciones Laborales de 1976, concedía únicamente a la madre la excedencia por tres años para cuidado de los hijos. Y fue el Estatuto de los Trabajadores de 1980, aprobado por la UCD, quien en su art. 46.3 extendió este derecho, para que pueda ser disfrutado indistintamente por la madre o por el padre, en un intento de distribuir más igualitariamente las cargas familiares. La Ley 3/1989, regulo la excedencia de manera más favorable a los trabajadores durante el primer año. Para este año se establece la reserva de puesto de trabajo y cómputo de antigüedad; el resto de los años hasta el tercero, se regirán por las normas de la excedencia voluntaria.

En este aspecto, conviene analizar la ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad, que modifica la excedencia por cuidado de los hijos, en cuanto a la reserva de puesto de trabajo. Se mantiene que durante el primer año se tendrá derecho a la reserva de su mismo puesto de trabajo; pero transcurrido dicho plazo, la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría equivalente.

Esta ley diferencia las condiciones de disfrute de la excedencia en las relaciones laborales y en los funcionarios. Estos últimos quedan protegidos de manera más efectiva, por cuanto se reconoce que los funcionarios tendrán durante el segundo y el tercer año de excedencia por cuidado de hijos, la reserva a puesto de trabajo en la misma localidad y con igual nivel y retribución.

Pero en la normativa legal y en la interpretación jurisprudencial subyace una finalidad muy concreta: facilitar la compatibilidad entre la actividad laboral y la paternidad o la maternidad, «evitando que el nacimiento de un hijo pueda perjudicar profesionalmente a los progenitores» (Pérez Alonso 1985, pág. 233). No se trata de proteger —primariamente— a la familia, ni tan siquiera a los hijos, ni favorecer la natalidad; lo que se busca de manera directa es establecer medidas protectoras para que aspectos de la vida privada de los trabajadores —el tener hijos— no afecten negativamente a sus derechos laborales y a su promoción laboral. Un objetivo legítimo sin duda, pero su establecimiento no persigue una finalidad familiar. La familia, es obvio, resulta beneficiada pero como consecuencia de medidas introducidas para preservar los intereses de los adultos como trabajadores, no como padres ni como miembros de una familia.

Lo dicho no es un juicio de valor; es la constatación de un hecho. La Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad, lo acredita fehacientemente. Cualquier observador dará por hecho que en el texto se considera positivo la crianza del hijo en sus primeros años por su padre o madre. Dicho de una u otra manera, parece obvio encontrar esa motivación —entre otras— en la Ley. Pues bien, es la única razón que no se esgrime en la exposición de motivos de la ley. Aparecen otras referencias explícitas —de objetivos sociales muy dignos, sin duda— tales como: «eliminar algunos de los inconvenientes existentes para la contratación de mujeres casadas o en edad de tener hijos»; mitigar «la discriminación por razón de género [que] se sigue produciendo» etc (cit según BOE 24 marzo 1995).

Sin una postura previa deliberada de no reconocer a la familia, es difícil interpretar que no se mencione en ningún caso o manera a la familia, a la conveniencia de la crianza de los hijos menores por los padres, a la atención al

hogar por los padres en la minoría de edad de los hijos, a la importancia de la familia en la vida de la infancia etc. Pues bien, de ningún modo y para nada, se plantean estos aspectos. Que en un texto que tiene por objeto facilitar permisos laborales a los padres para la crianza de los hijos, sólo se mencionen argumentos que se corresponden a los intereses de los adultos como individuos; que para nada se constaten las conveniencias o necesidades de los menores, es singularmente relevante y digno de reflexión. Parece quererse impulsar una especie de «familia de individuos», heredero de un feminismo hostil contra la familia, como bien advirtió Threlfall (1990, especialmente, págs. 228 y ss).

Y en absoluto es un caso único. La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, ilustra esa tendencia. En una exposición de motivos inusitadamente larga de una ley que regula, entre otras cosas, el «acogimiento familiar», se espera encontrar alguna referencia —por pequeña que sea— a la familia; a las relaciones en el hogar, a la crianza de los hijos por sus padres o por instituciones de acogida y sus respectivas ventajas o dificultades. Pues bien, tampoco merecen la atención estos aspectos; no hay absolutamente ninguna referencia a esos aspectos. Un observador de otro mundo que leyera las disposiciones legales que afecten a la familia, llegaría a convencerse que no existe tal institución.

#### **f) Tratamiento disperso de la familia**

La falta de voluntad política de implantar una política familiar se evidencia en la dispersión de las medidas reguladoras de los pocos beneficios comparativamente que se le dispensan. En realidad, como consecuencia de la voluntad de restar todo protagonismo a la familia, se adopta la estrategia de abordar de manera deliberadamente dispersa y fragmentaria su regulación.

La ausencia de voluntad política no puede llegar a eludir toda consideración de la familia en el sistema jurídico. Máxime cuando la propia Constitución proclama la protección a la familia.

La manera de cumplir y al mismo tiempo eludir el mandato es desactivar su tratamiento, negándole su regulación sistemática en un único texto legal o, al menos, articulando de manera organizada su protección. Se establecen —en términos muy cicateros— los beneficios a la familia de manera dispersa, en los más diferentes ocasiones y textos legales.

La familia queda así marginada, separada como objeto legítimo de tratamiento directo y protector por el sistema jurídico. Es una manera de favore-

cer su encubrimiento, de erosionar la legitimidad de sus demandas, de impedir formalizar la conciencia en la marginación a que se la condena, de impedir que sus intereses logren introducirse en la agenda pública.

No se trata de realizar un inventario de este tratamiento siempre segmentario de la regulación de la familia, en los más recónditos recovecos del ordenamiento legal. Los ejemplos de esta estrategia dispersadora de las ayudas a la familia son innumerables:

- La asignación mensual por esposa se suprime por la Ley 26/1985, sobre racionalización de la estructura y acción protectora de la seguridad social; la Ley 26/1990, de prestaciones sociales no contributivas introduce la nueva modalidad de prestación por hijo a cargo de carácter no contributivo que, en lugar de ser de carácter universal, sólo pueden obtenerla quienes cuenten un nivel de ingresos mínimos.

- La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 y la Ley 42/1994 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, introduce modificaciones en las prestaciones por desempleo, reduciendo su cuantía al restringir el alcance de responsabilidad familiar por tener familiar a cargo (hasta entonces comprendía al cónyuge o un familiar por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive; a partir de enero de 1995 incluye sólo al cónyuge, hijos menores de 26 años o mayores incapacitados o menores acogidos). La misma Ley 42/1994 en su disposición final cuarta modifica el concepto de familia numerosa, incluyendo como tal a la que tenga tres o más hijos.

- La Ley 18/1991 de 6 de junio, del IRPF, suprime la acumulación obligatoria de rentas, posibilitando la declaración separada del impuesto sobre la renta.

Esta fragmentación revela el aire de improvisación y falta de diseño global para el tratamiento de la familia. No se hace con una concepción articulada de medidas. Ni tampoco en la modesta tarea de difundirla o propagarlas. Buena prueba es que ni el Ministerio de Trabajo, ni el de Asuntos Sociales, han publicado un volumen que sistematice el conjunto de medidas de apoyo a la familia.

Esta situación obstaculiza, desde luego, la toma de conciencia de la parquedad de las medidas y su falta de equiparación con la de otros países. Pero el tratamiento disperso es tan sólo la cobertura de la desatención de la familia como institución social. La consecuencia real de ese tratamiento fragmentario es restar cualquier protagonismo a la propia familia. No es solo eliminar derechos o beneficios con que cuenta en todas las sociedades; se hace patente la concepción

accesoria de la institución. Así se consolidan las imágenes sociales de la sociedad como agregado exclusivo de individuos, sin considerar para nada a la familia como grupo.

### **g) La orientación de la política de la mujer**

Las políticas de igualdad de la mujer han tenido un fuerte impulso desde la transición democrática. De hecho, se ha configurado como campo específico de las políticas públicas al igual que ha ocurrido, simultáneamente, con las políticas de los consumidores. Se trata de ámbitos de acción que, con toda legitimidad, los poderes públicos consideran prioritario.

Debe destacarse que ni por sus contenidos ni por sus objetivos la existencia de esta política es incompatible con una simultánea política familiar explícita. Se trata de campos, aunque no autónomos, sí con especificidad propia y con posibilidad de convivencia, que es por otra parte lo que ocurre en otros países europeos.

Es más, una destacada demógrafa y feminista, Ana Cabré ya señaló que no sólo no existe ninguna incompatibilidad entre la liberación de la mujer y la protección de la familia: «no sólo es compatible, sino que es incluso indispensable» (Cabré 1990, pág. 13). La existencia de una familia igualitaria, el desempeño de las funciones reproductoras y las funciones asistenciales de la familia, requieren la protección pública de la familia para la liberación de la mujer. Lo contrario conduce a un tipo complementario de familia, que conduce a la mujer a un papel subsidiario.

Si no existe incompatibilidad teórica, la coexistencia entre las políticas de la mujer y de la familia se convierte en un mero problema de decisión política. En este sentido, la orientación concreta que se ha dado a la política de la mujer en España, ni ha tenido preocupación familiar, ni ha impulsado la política de la familia. Y ello pese al papel decisivo atribuido a la familia como generadora de desigualdades sociales. En otros países, y por parte de las instituciones europeas, en la política de la igualdad ha jugado un papel prioritario el objetivo de facilitar la compatibilidad entre los roles familiares y los roles profesionales u ocupacionales, para varones y mujeres. La falta de estímulos para que los varones asuman responsabilidades familiares y para las mujeres la asunción de roles profesionales, convierte a la familia en campo decisivo tanto de reflexión, como de toma de decisiones. Es decir, la compatibilidad entre la esfera pública y la privada.



Pero en España, las medidas en esa dirección han sido pocas y poco profundas, y sobre todo no ha figurado como objetivo estratégico. Han tenido gran peso las medidas dirigidas a cambiar sólo lo privado: por ejemplo, a equilibrar las tareas domésticas entre las parejas mediante campañas publicitarias. Los dos Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1995); las publicaciones del Instituto de la Mujer; las campañas publicitarias y de divulgación; y las estrategias de actuación, no han tenido como objetivo sustantivo y prioritario la compatibilidad de la vida profesional y la vida familiar (Véase por ejemplo los Informes sobre la actividad del Instituto en: Instituto de la Mujer 1994 a y b, y los trabajos de C. Valiente).

Obsérvese que con ello un problema público, se hace privado, el Estado transfiere el problema al precio de invadir —¿legítimamente?— la vida privada y libremente consentida de los adultos entre sí. Con esta orientación, la política de la mujer no ha «tirado» de la política de familia, sino que ha bloqueado su aparición y desarrollo. Se han planteado como alternativas excluyentes, dificultando probablemente el cambio real de la situación de importantes grupos de mujeres; sobre todo las de quienes, por carecer de actividad extradoméstica, tal vez sean las más necesidades de medidas públicas de apoyo<sup>7</sup>. Y son, en todo caso, el grupo cuantitativamente más numeroso que nos diferenciamos de los países europeos.

La desatención a los intereses y demandas específicas de las mujeres dedicadas a tareas familiares, las amas de casa, denota las limitaciones reales de la política de la mujer. Se ha centrado en el derecho de las madres a trabajar, excluyendo casi por completo la dimensión complementaria y profunda: el derecho de las trabajadoras a tener una familia.

---

<sup>7</sup> Las apreciaciones de Celia Valiente, que evidencian discrepancias con las políticas promovidas por el Instituto de la Mujer a este respecto, me parecen muy inteligentes: «La efectividad de una política de igualdad de oportunidades no radica en situarse por delante de la sociedad, sino en servir de ayuda a los hombres y mujeres de la misma a la hora de modificar pautas desigualitarias de conducta. En España, las medidas que pretenden apoyar a la población en su intento de compatibilizar las responsabilidades profesionales y familiares no han promovido, generalmente, modos de proceder igualitarios, al no haber ofrecido a los hombres incentivos importantes para desempeñar un papel más activo en el cuidado de sus hijos, no haber proporcionado a las mujeres más recursos para negociar en sus familias una redistribución de las tareas de cuidados y, posiblemente, haber estigmatizado a los hombres que han pretendido beneficiarse de dichas políticas» (C. Valiente 1997, pág. 152). Sus opiniones ciertamente podrán discutirse, pero los hechos las confirman: En los últimos tres meses de 1995, se acogieron a la baja por maternidad, 23.900 mujeres frente a sólo 200 varones (vid.: «Padres a cámara lenta», Diario El Mundo, 19 de marzo 1996, pág. 43)

El compromiso del Gobierno socialista con la Política de la Mujer, no ha estado carente de contradicciones en otros aspectos. Y afectan singularmente a la situación de la mujer y la familia, sobre todo cuando como es sabido: «un régimen fiscal favorable a las familias representa una de las medidas claves de la política familiar» (Dumon 1987, pág. 297). La reforma de la legislación fiscal fue un caso elocuente. Aunque el Instituto de la Mujer nace en octubre de 1983, tuvo que ser el Tribunal Constitucional en sentencia de 20 de febrero de 1989 seis años después quien declaró inconstitucional la imposición de la declaración única de la renta de la unidad familiar, por acumular los ingresos de todos los miembros de la familia. Se trataba de una medida claramente lesiva para los matrimonios en que los dos cónyuges trabajaban y, por lo tanto, penalizaba —en términos económicos y simbólicos— el acceso de la mujer al mercado de trabajo.

Las declaraciones sobre el matrimonio y la familia, sobre la igualdad de la mujer y la incorporación de la mujer al trabajo, fueron compatibles con el mantenimiento de una de las más directas medidas desincentivadoras. La norma fue mantenida hasta que la mencionada sentencia la expulsa del ordenamiento, y la Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del patrimonio, admite la posibilidad de tributación individual. La acción política sobre individuos y no sobre familias, quiebra precisamente en una dimensión nuclear —para la familia y para la mujer—, como es la fiscal, para imponer la declaración conjunta de la renta, agrupando los ingresos familiares<sup>8</sup>

#### **h) Las escasas presiones europeas**

Otra de las razones de la falta de consolidación de la política familiar en España ha sido la ausencia de formalización de la política familiar en la Unión Europea. Existen, desde luego, tendencias dominantes en las políticas familiares de los países de la Unión Europea. La tendencia general se orienta hacia la pérdida de importancia de las prestaciones familiares —de cuantía muy superior a las existentes en España— y el reformamiento de medidas orientadas a favorecer la compatibilidad entre los roles familiares y profesionales (vid. el análisis descriptivo de Madruga 1997).

---

<sup>8</sup> El alcance real de la reforma ha sido discutido; especialistas en tributos estiman que: «en el actual IRPF existen medidas que parecen estar diseñadas para proteger a la familia como institución y, sin embargo, en algunos casos no tienen efecto alguno y en otros casos dichas medidas pueden provocar un efecto perverso, exactamente el efecto contrario al deseado», afectando negativamente a las familias con pocos recursos; vid. J. Pasqual y otros 1993, pág. 122.

Aunque la Comunidad no cuenta con competencia respecto a la familia, sus instituciones han impulsado medidas derivadas, sobre todo, de dos derechos que inciden en la familia: el principio de libre circulación y el Principio de no discriminación, que han dado lugar a sentencias del tribunal de Justicia de la Unión Europea que incidían en la protección de la familia (Madruga 1997). Ha creado la Red de Atención a la Infancia y otras medidas destinadas a reconciliar el trabajo y las responsabilidades familiares de hombres y mujeres; y el Observatorio de Políticas Familiares cuyo responsable W. Dumon ha impulsado notablemente la cooperación en la materia. Y en relación con el cuidado a la infancia, ha promovido distintas medidas con incidencia en la familia.

Pero aún con estas orientaciones y con la organización de encuentros de expertos y de responsables políticos en materia familiar, la falta de claro respaldo normativo ha impedido que la Unión Europea se haya convertido en el impulso definitivo de este sector en España<sup>9</sup>.

En todo caso, la ausencia de un lobby organizativo europeo —con peso en las instituciones comunitarias— tampoco ha favorecido la emergencia de dinámicas en favor de la familia (vease el número monográfico de la Revista *Pouvoirs*, N° 79; 1996, con trabajos sobre la Unión Europea y el Parlamento Europeo). No debe olvidarse que los progresos legislativos y sociales en la equiparación de géneros en la sociedad europea, tiene —entre otras muchas causas— su base dinamizadora en la articulación de un movimiento o lobby europeo muy bien conjuntado. La situación no es nada semejante a lo que ocurre respecto a política familiar, por lo que nada debe sorprender que tampoco la Unión Europea haya significado el impulso definitivo para esta política.

La presión no ha podido venir de fuera de nuestras fronteras, ni tampoco, dentro de nuestro país, se ha utilizado el argumento europeo como instrumento para presionar por el cambio interno. Las políticas familiares que se de-

---

<sup>9</sup> En ocasiones se han neutralizado impactos positivos para la familia; buen ejemplo lo proporciona que con la ratificación del Convenio nº 102 de la OIT, sobre «Norma Mínima de Seguridad Social» —en BOE de 6 de octubre de 1988—, se hizo una ratificación parcial para evitar, precisamente, favorecer la protección de la familia. Se excluyó la Parte VII (arts 39 al 45) de dicho Convenio. De no haberlo hecho, el Gobierno español hubiese quedado obligado a dedicar cantidades muy superiores a las prestaciones existentes: O bien el 3 % del salario de un trabajador ordinario no cualificado adulto del sexo masculino; o bien el 1,5% del mencionado salario, multiplicado por el número total de hijos de todos los residentes (Martínez Girón 1992, pág. 101).

sarrollan en la Unión Europea han quedado como mero objeto de conocimiento para especialistas, con muy escasos impactos internos.

En todo caso es preciso destacar la legitimación de fondo que proporcionan las acciones comunitarias e incluso las reuniones de responsables políticos con atribuciones en el área de la familia. En algún momento podrán ser utilizadas como instrumento para iniciar caminos semejantes. En Europa se pueden encontrar muchos documentos que dotan de plena legitimidad a una política avanzada de protección a la familia. Baste citar este ejemplo: Las Conclusiones del Consejo y de los Ministros encargados de la Familia celebrada en 1989 quienes acordaron que: «La legitimidad del interés comunitario en el tema de la familia descansa menos en bases ideológicas que en el reconocimiento de hechos objetivos como el papel económico de la familia, la responsabilidad de las familias en la educación de los niños, la importancia de la familia como primer núcleo de solidaridad entre las generaciones, la irreversible preocupación por la igualdad de hombres y mujeres y el deseo de la mujer de lograr el pleno acceso a la vida social a fin de garantizar un entorno apropiado a la familia, que permita un desarrollo armonioso y la plena realización de sus miembros, respetando la libre elección del número de hijos» (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 31 octubre 1989, documento 89/C 277/02).

Se trata de una argumentación ideológicamente actualizada, del decisivo papel que tiene que desempeñar, en muy diversos ámbitos, una política familiar activa en una sociedad democrática.

### **i) Las sensibilidades periféricas**

La falta de centralidad de la política familiar, ha coincidido con la creciente atención y apoyo a fenómenos periféricos. Se ha producido, en efecto, una especie de sensibilidad selectiva ante la protección social, digna de análisis.

La falta de reivindicaciones de políticas familiares, es simultánea con una opinión pública —o, en este caso: creadores de opinión—, que se viene mostrando muy receptiva ante reivindicaciones de grupos estadísticamente minoritarios. Un contraste demasiado notorio: Eco de la minoría, silencio de las necesidades de las mayorías. Así, se defiende con verdadera viveza la extensión de cualquier beneficio de las parejas heterosexuales a otro tipo de parejas, tanto de hecho como homosexuales.

Los medios de comunicación están llenos de alegatos en su defensa, y en el Parlamento, nacional y regionales, así como en los Ayuntamientos son

muy numerosos las mociones presentadas en su defensa. Se aplaude cuando un juez interpreta las normas en favor de alguna pareja de estas características. No existe pues desconocimiento de la posibilidad de regular en favor de la organización de la vida privada de los ciudadanos. Sin embargo brilla por su ausencia cualquier planteamiento reivindicativo en favor de la ampliación de los beneficios existentes para las parejas heterosexuales. ¿Como cabe conciliar esa beligerancia —cuya legitimidad no discuto aquí— en favor de comportamientos minoritarios estadísticamente, y esa desatención de los intereses de los grupos mayoritarios?; ¿Como pueden conciliarse tan divergentes sensibilidades, estrategias y prácticas sociales? ¿Qué lógica subyace a actitudes tan sorprendentemente divergentes?.

No es posible dar respuesta aquí a un fenómeno que traspasa ampliamente los límites cronológicos que analizo ahora y cuyos componentes psicosociales condensan estereotipos; simplificaciones históricas —del pasado y del presente— que, además, son instrumentalizadas coyunturalmente; falta de consistencia en muchos posicionamientos políticos; herencias contraculturales; disparidades entre lo público y lo privado; proliferación de discursos sociales sin vínculos con la realidad, y tantos otros fenómenos dignos de análisis.

Pero sorprende que a los veinte años de la Ley de Vagos y Maleantes que sancionaba las prácticas homosexuales, sea más difícil encontrar una crítica al a veces llamado matrimonio homosexual, que al heterosexual. Se ha convertido en políticamente correcto censurar con la misma vehemencia el matrimonio heterosexual, que defender al homosexual. Algo que no resulta comprensible si se tiene en cuenta la alta valoración de la familia en la sociedad española, incluyendo entre los propios jóvenes.

La familia ha desaparecido del espacio público; no existe como institución en la sociedad española. La familia sólo se emplea como argumento para reclamar la aproximación al País Vasco de los presos por actos de terrorismo, para que puedan ser visitadas sin dificultad por sus familias. Fuera de esta alegación, ningún argumento puede circular por la sociedad española que busque un apoyo en el interés de la familia, si es que se quiere llevar a buen término.

El desnivel en la atención a las situaciones minoritarias respecto a las mayoritarias es tan acusado, que ya comienzan a producirse críticas en la opinión pública. Autores nada sospechosos de recelo ante los comportamientos minoritarios como Francisco Umbral, en un brillante artículo se preguntaba: «¿Y las parejas de siempre?». Me parece muy certera su opinión cuando afirma que: «estamos en la demagogia de las minorías. Hay que ser minoría sexual o racial para

que te hagan caso (..): Sólo se hace democracia para lo exótico». Cuando se hayan regulado las parejas de hecho, homosexuales o lesbianas, reclama que se aborden también los intereses de las parejas normales, corrientes y sencillas, y pide que: «Cuando hayamos casado —escribe— a todo homosexual con su homosexual y a toda lesbica con su sáfica, yo espero un poco de atención para ese señor vulgar, usado, que no tiene más que su sobre y su conducta, pero cuyos problemas económicos, sociales, humanos, convivenciales, no resuelve nadie» (Umbral, El Mundo 21 marzo 1997).

---

#### 4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Hace unos años, en sus muy importantes Memorias para entender los años socialistas, Jorge Semprún (1993) subrayaba que no era la menor de las paradojas de la transición, el que una institución de suyo tradicional, como es la Monarquía, haya sido la impulsora de la modernización y democratización de la sociedad española.

El examen de la evolución de la familia y de su protección durante esta década, permite formular una paradoja semejante. La crítica formulada por James Petras (1996), a los efectos sociales de la modernización de este período es bien ilustrativa. Un importante discurso modernizador, ha coexistido con una práctica que ha conducido al reforzamiento de los componentes más tradicionales de la familia por:

a) Prolongación de la dependencia familiar de los hijos. Las altas tasas de paro juvenil han retrasado la emancipación de los hijos —a unas edades más alta que hace unas décadas— y han prolongado la dependencia familiar de los jóvenes hasta unas edades que carecen de equiparación en Europa y alteran profundamente la posición social de los jóvenes.

b) La privatización de los costes de los hijos. La pérdida de importancia de las prestaciones directas de la Seguridad Social destinadas a compensar cargas familiares y la escasa sensibilidad de la imposición de la renta a las cargas familiares, ha generado la privatización de los costes de crianza de los hijos —los de educación y sanidad, que se han socializado, no responden a criterios de política familiar, sino de integración social y desarrollo económico—, aunque los be-

neficios sean por naturaleza socializados. Los costes derivados de la asunción de cargas familiares, no se reconocen socialmente y constituyen opciones individuales de gasto. Sin declaración expresa, la política social española ha hecho suya los planteamientos de Gary Becker, como ha escrito G. Meil (1995, págs. 69-70).

c) Reforzamiento del papel la familia como agente de protección social y económica, como consecuencia del aumento del paro, sobre todo juvenil; proliferación de empleos precarios; crisis económica; necesidades de los mayores; aumento de fenómenos de drogadicción; SIDA, etc. para los que el incremento de recursos y servicios públicos se hace a menor ritmo de las necesidades sociales.

Con estos antecedentes, aventurarse a pronosticar el futuro de una decisión política es, tal vez, más osado que hacerlo respecto a la propia sociedad. Parece por tanto más prudente centrarse en examinar los factores que pueden impulsar u obstaculizar el establecimiento de una política familiar en España.

Las razones que posibilitan esperar el desarrollo de la política familiar son numerosas. Se trata de una cuestión con protagonismo en todos los Programas electorales del Partido Popular. También han planteado en anteriores legislaturas numerosas proposiciones de ley o enmiendas a proyectos destinadas a acoger previsiones concretas de política familiar. Por otro lado, la experiencia de los gobiernos regionales del PP, también permiten esperar el avance en estas políticas. Estos gobiernos han prestado relevancia a esta materia; han formulado políticas familiares explícitas —como los Planes del Gobierno de Galicia o la de Castilla y León— y el nombre de «familia» figura en el organigrama administrativo, con Direcciones generales o Consejerías con competencias en la materia.

Pudiera aducirse que se trata de un Gobierno sin mayoría parlamentaria. Pero no parece que esa circunstancia, por sí misma, pueda obstaculizar el desarrollo de esta política. Su principal socio parlamentario —CIU— ha manifestado siempre bastante atención e interés a la política familiar. Cuenta, incluso, desde 1993 con un Plan de Apoyo Integral a la Familia, de extraordinaria amplitud, generosidad y acierto. De modo que tampoco parece que las dificultades puedan presentarse por esta vía.

De hecho, el PP y CIU ya han mostrado alta coincidencia en el Congreso de Diputados en la subcomisión que en los pasados meses de marzo y abril de 1997 estudiaban medidas de política familiar. En ella se estudian medidas para no penalizar fiscalmente a las familia donde sólo trabaja un cónyuge o en las que hay desequilibrios importantes de renta. Se estudian medidas para incre-

mentar sustancialmente la deducción por hijos en el IRPF; para conciliar vida laboral y las responsabilidades familiares; ayudas para guardería; incentivar el cuidado familiar a los mayores, el acceso a la vivienda de los jóvenes etc. Se trata de un catálogo muy amplio de medidas que permiten abrigar la esperanza de la configuración de una política específica en este campo.

Otra circunstancia que puede impulsar medidas de política familiar, en el marco limitado de la Seguridad Social, es el desarrollo de los llamados Pactos de Toledo. El «Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social» (Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid 1996), firmado entre el Presidente de Gobierno y los Secretarios Generales de los Sindicatos CCOO y UGT, contiene en efecto varias previsiones familiares:

a) Respecto a la orfandad: Establece la necesidad de ampliar el límite de edad para percibo de las pensiones de orfandad hasta los 210, si no sobrevive ninguno de los padres, los 23 años.

b) Para la viudedad: prevé el incremento de las pensiones de viudedad en los casos que esta prestación constituya garantía de supervivencia.

c) Y en tercer lugar, un acuerdo extraordinariamente relevante al establecer la primera medida —en la democracia— de política demográfica con el fin explícito de fomentar la natalidad. Tan importante acuerdo establece: «Maternidad. Las partes consideran relevante introducir medidas en el ámbito de la protección social relativas a la natalidad, en razón a que el incremento de la misma comportaría efectos positivos para el propio Sistema de Seguridad Social. De esta manera continuaría el proceso iniciado mediante la Ley 42/1994. La Comisión Permanente [de seguimiento del Acuerdo] promoverá aquellas iniciativas y medidas que favorezcan la consecución de los objetivos antes mencionados» (pág. 37-38).

Estas medidas y, en especial, la referida a la natalidad deben catalogarse como histórica. Por primera vez desde hace décadas, un acuerdo con sólido apoyo parlamentario en el Congreso de Diputados, exterioriza una medida de política demográfica favorable al crecimiento de la natalidad<sup>10</sup> aunque se fundamente

---

<sup>10</sup> En el Programa Electoral del PSOE para las elecciones generales de 1996, contiene una propuesta de apoyo al crecimiento de la natalidad en términos muy semejantes al del Acuerdo: por su necesidad para sostener el Estado de Bienestar y las pensiones públicas; el argumento, por cierto, como tal es matizable en un país como España con la tasa de actividad —relación entre población activa (personas que trabajan y parados) y población en edad de trabajar— comparativamente muy baja.



en la conveniencia del Sistema de la Seguridad Social; y lo que no es menos destacable: sin que ningún sector feminista o no, haya mostrado discrepancia alguna.

El acuerdo se preocupa por la evolución de la natalidad en función de las necesidades de otras instituciones, y por tanto no estamos propiamente ante una medida de política familiar sino ante un efecto familiar de las políticas. Pero la propuesta cuenta con perspectivas de efectividad, al comprometerse a «promover iniciativas y medidas» en favor de la natalidad. Un compromiso que aleja —en principio— la promesa de los enunciados de la buena voluntad. Incluso las referidas a la orfandad y a la viudedad el propio acuerdo establece que deberán tener completa aplicación en el año 2000.

La voluntad de efectividad de ese acuerdo parece cumplirse en este caso. El 20 de marzo se informaba del propósito del PP y de CIU de presentar una Proposición no de ley para que los beneficiarios de pensiones de viudedad mayores de 65 años que contraigan nuevas nupcias, conserven su prestación, siempre que las rentas del matrimonio no superen unos determinados límites. Se trata de otra medida inspirada en el «Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social» (Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales 1996). El 15 de abril, el Congreso de Diputados aprobó, casi por unanimidad, pedir al Gobierno que antes del 31 de diciembre de 1997 reforme las normas reguladoras de las pensiones de viudedad, de forma que se evite la extinción de dichas pensiones cuando el beneficiario de las mismas vuelva a casarse y solicita igualmente que esta medida entre en vigor en el ejercicio presupuestario de 1998.

Otros indicios también refuerzan la impresión de que se desarrollará una política familiar. Son numerosas las declaraciones de la Secretaria General de Asuntos Sociales, sobre la necesidad y urgencia del desarrollo de la política familiar en España. También otros responsables, como el actual Secretario de Estado de Hacienda, han anunciado la reforma de la fiscalidad de la familia, al afirmar que: «El Gobierno ha creado un grupo de trabajo que analizará la incidencia del euro en el sistema fiscal, las tendencias en los países de nuestro entorno, el diseño de unas tarifas más simples y más bajas o la reforma de la fiscalidad de la familia» («El Mundo», 28 marzo 1997, pág. 22).

Pero los factores que pueden obstaculizar o retrasar el desarrollo de la política familiar, también cuentan con peso. Un dato relevante es que esta posibilidad se presenta en una fase de fuerte contención del gasto público. Las dificultades de materializar medidas de apoyo a la familia con impacto económico son, por lo tanto, reales e importantes. En esta situación, puede tener relevancia el hecho de carecer mayoría parlamentaria el PP, obligando a posponer los compromisos fami-

liares del programa electoral. Sobre todo porque, como he mencionado, la existencia de una política familiar no es una demanda que se encuentre incluida en la agenda pública. La falta de presión por parte de la opinión pública, puede favorecer que sea la política familiar la postergada a un momento más oportuno.

Las actitudes de la opinión pública tienen más efectos de lo imaginado. Recientemente se ha producido un ejemplo ilustrativo. La aprobación, en julio de 1996, por el Parlamento Catalán de un art. de la Ley de Potestad del Padre y la Madre, que establece que: «los hijos deben: contribuir equitativamente, según sus posibilidades, al levantamiento de las cargas de la familia mientras convivan con ella», levantó muy viva polémica aunque se trata de una previsión cuya raíz se encuentra en el Código civil de hace más de un siglo.

La falta de una política directa durante tantos años, la hostilidad larvada o abierta a la familia en sectores culturales difundida desde los años sesenta, la connotación natalista que se le supone, la ausencia de una estrategia de legitimación social de la política familiar, sus costes económicos, son aspectos que pueden hacer difícil una política familiar.

La Iglesia, más preocupada por la educación y la enseñanza religiosa, tampoco parece que vaya a impulsar medidas sobre la familia cuestión que parece ocupar un lugar accesorio en sus preocupaciones con la llegada del Gobierno del Partido Popular.

El futuro se encuentra abierto y con indicios de poder abordarse el tema con rigor y profundidad. Por primera vez se dan condiciones adecuadas para articular una política familiar directa y global, y que responda a las necesidades de la ciudadanía. Pero debe advertirse que el problema no es elaborar medidas concretas, ni siquiera destinar recursos públicos a la familia. Se requiere una política más honda y radical, y difícil de elaborar. Se trata de llegar a situar a la familia en la agenda pública, para que sean tenidos en cuenta sus intereses y necesidades que no sólo son económicas. Aunque sea importante disponer de un presupuesto, esto no es lo decisivo: «Se trata, en primer lugar, de pensar en ello, de definirlo como un objetivo, de tenerlo siempre presente al diseñar políticas de toda clase, incluso aquellas que, a primera vista, no presentan relación con el tema. Es una cuestión que atañe, por así decirlo, a todos los Ministerios» (Cabrè 1990, pág. 15).

Lo más difícil será promover, en la opinión pública, la articulación de demandas para introducir el interés de la familia en la agenda pública, dando tratamiento institucional a demandas latentes, convirtiéndola en problema político (Sampedro 1996). Si se consigue, pasará a ser objeto de la actividad del Go-

bierno, del debate parlamentario y del contenido de la competición electoral. Las dificultades son, por consiguiente, sustantivas.

La capacidad para introducir una cuestión en la agenda política y dotarla de relevancia, requiere un poder político y comunicativo, que ni tiene la familia ni parece que los partidos estén dispuestos a invertir en favor de los intereses de la institución familiar. Pero para que llegue a ser una política como cualquier otra, constituye un requisito previo introducirla en la agenda política: su reconocimiento como lo suficientemente importante como para discutirse pública. Hay pues un círculo vicioso de alejamiento de la cuestión del escenario público. Y que será difícil romper. El logro de este objetivo se verá dificultado por el estigma conservador que pesa sobre la política familiar —sobre el hecho en sí mismo de la política familiar— en España; el incomprensible estereotipo negativo que pesa sobre cualquier acción pública que se presente como favorable para la familia<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La connotación conservadora no cabe atribuirle desde luego a la intensidad de las presiones procedentes de medios eclesíásticos, que no parecen haber concedido protagonismo a las reivindicaciones familiares. Una voz autorizada —el Obispo Secretario de la Conferencia Episcopal D. José Sánchez (Entrevista en «El País», 16 de marzo de 1997, págs. 12-13)— no menciona la familia, al hacer repaso detallado de las preocupaciones del Episcopado: «Nos siguen preocupando los mismos temas, como el paro, la marginación social, el terrorismo, la enseñanza, sobre todo en lo que se refiere a nuestra propia situación, en nuestra implantación como Iglesia con el grave problema de la enseñanza de la religión, que nos preocupa mucho». Recuerda que, sin embargo, del Gobierno del PSOE les separaba: «todo lo relacionado con la política familiar y el matrimonio. Estábamos en una permanente turbación y zozobra con temas como el aborto, con los nuevos supuestos, con la legalización de las parejas de homosexuales y lesbianas, la constante amenaza de que se plantearan nuevas cosas así. Hoy esas cosas no se plantean, están inactivas, diríamos» —dice días antes de plantearse en el Congreso de Diputados el debate sobre las uniones de hecho—. Y en relación al Gobierno del Partido Popular, señala que: «Tenemos una gran identificación en el plano teórico: estamos de acuerdo en la importancia de la enseñanza religiosa, en el papel de la familia, en la estabilidad del matrimonio como elemento de cohesión de la sociedad, en los valores religiosos» («El País», 16 de marzo de 1997, págs. 12-13).

Ciertos sectores demócrata-cristianos tampoco parecen conceder relevancia especial a la política familiar de los Gobiernos socialistas. Un ejemplo se encuentra en el contenido de la obra «El decenio González» (Varios autores 1992), que no dedica ningún capítulo a la familia. Incluso el capítulo dedicado a la «Iglesia, Estado y Sociedad en el decenio socialista» (Ortega 1992), carece de cualquier referencia o reivindicación sobre la familia como tal grupo y al margen del aborto o la educación sexual de la juventud. Por supuesto son numerosas las declaraciones y escritos de los obispos con referencias a la familia pero, a falta de un estudio específico sobre la cuestión, parecen más abundantes las críticas a las disposiciones legales que se promueven, que la reivindicación de un status adecuado para la familia.

Los dinámicas contrarias a la implantación de una política familiar directa en España aparecen, en mi opinión, tan consistentes como su propia necesidad. El tiempo dirá hacia donde se decantará el balance de impulsos y frenos que hoy rodean a la política familiar. Una cuestión que, en el pórtico del siglo XXI, tiene mucho que ver con la felicidad individual y con el bienestar colectivo. Argumentos que me parecen muy consistentes para atenderlos en cualquier sociedad democrática. En España, por ejemplo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- AYLWIN DE BARROS, N.: «El análisis de las políticas sociales desde una perspectiva familiar» en Varios autores: «Políticas de la Familia. Perspectivas jurídicas y de servicios sociales en diferentes países» ed. Universidad de Comillas, Madrid 1993, págs. 383-396.
- BAREA TEJEIRO, J.: «Gastos de Protección social. Política de convergencia y competitividad» Papeles de Economía Española, nº 48 1991, págs. 79-98.
- BELTRÁN, M.: «Terremotos en los cimientos de la estructura social española» en Varios autores: «Escritos de Teoría Sociológica en Homenaje a Luis Rodríguez Zuñiga» ed. CIS, Madrid 1992, págs. 135-143.
- CABRÉ, A.: «¿Es compatible la protección de la familia con la liberación de la mujer?» en Varios autores: «Mujer y Demografía» ed. Instituto de la Mujer, Madrid 1990, págs. 9-17.
- CAMPO, S. DEL: «La Política demográfica en España» Edicusa, Madrid 1974.
- CAMPO, S. DEL: «La Política familiar en el franquismo» y «La Política familiar en la democracia», en «Familias: Sociología y Política» ed. Universidad Complutense, Madrid 1995.
- CASTINEIRA, I.: «La protección de la familia en la negociación colectiva 1987-1988» Relaciones Laborales, Nº 20; 1989, págs. 69 y ss.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DE LA POBLACIÓN: «Recomendaciones para la ulterior ejecución del Plan de Acción Mundial sobre Población (Mexico)», Revista Española Investigaciones Sociológicas, Nº 27;1984, págs. 248-294.
- DUMON, W.: «La politique familiale en Europe occidentale: une réflexion sociologique» L'Année Sociologique, vol. 37;1987, págs. 291-311.
- DUMON, W.: «La paternidad y la política familiar» en Varios autores: «La figura del padre en las familias de las sociedades desarrolladas» ed. Las Palmas de Gran Canaria, 1995, págs. 369-399.
- ESPINA, A.: «La viabilidad económica del sistema de pensiones en España» en Varios autores: «Dilemas del Estado de Bienestar» ed. Fundación Argentaria 1996.
- ESPING-ANDERSEN, G.: «Los Tres Mundos del Estado del Bienestar» ed Alfons el Magnanirn, Valencia 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G.: «Welfare States without work The impasse of labor Shedding and Familism i Continental Social Policy» Working Papers nº 71, Fundación Juan March, Madrid 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G.: «¿Igualdad o empleo.. La interacción de salarios, estado de bienestar y cambio familiar» en Varios: «Dilemas del Estado de Bienestar» ed. Fundación Argentaria, Madrid 1996, págs. 9-29.

- ESPING-ANDERSEN, G.: «Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación: ¿Actual caballo de Troya del Estado de Bienestar» en Varios autores: «Dilemas del Estado de Bienestar» ed. Fundación Argentaria, Madrid 1996, págs. 349-372.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, JA. y TOBÍO SOLER, C.: «La demografía española en el contexto europeo», *Economistas* (Colegio Economistas de Madrid), nº 50;1991, págs. 58-68.
- FITZPATRICK, J.P.: «Política y bienestar de la familia» en Varios autores: «Políticas de la Familia. Perspectivas Jurídicas y de Servicios Sociales en diferentes países» ed. Universidad de Comillas, Madrid 1993 págs. 343-351.
- GLAZER, N.: «Reforma de la familia americana acogida al Sistema de Asistencia Social 1969-1981» en «Los Límites de la Política Social», ed. Ministerio Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1992, págs. 31-53.
- GUTIÉRREZ, J.L.: «Miguel Boyer, el hombre que sabía demasiado» ed Temas de Hoy, Barcelona 2ª ed, 1992, págs. 289.
- HANTRAIS, L.: «Comparing Family Policy in Britain, France and Germany», *Journal of Social Policy*, vol 23, nº 2, 1994, págs. 135-160.
- IGLESIAS DE USSEL, J.: «La familia y el cambio político en España» *Revista Estudios Políticos*, Nº 67;1990, págs. 235-259.
- IGLESIAS DE USSEL, J. (ed): «La Política Familiar desde la Transición» en Varios autores: «La Familia», 5º «Informe Sociológico sobre la Situación Social de España» ed. Foessa, 1994;, págs. 417-547.
- IGLESIAS DE USSEL, J.: «Los jóvenes en España, ¿conflicto generacional o armonía familiar?» en Varios autores: «El precio de la modernización» ed. Iberoamericana 1994 b,, págs. 149-183.
- INSTITUTO DE LA MUJER: «2º Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1993-1995» Madrid 1993.
- INSTITUTO DE LA MUJER: «10 años del Instituto de la Mujer Madrid 1994 a.
- INSTITUTO DE LA MUJER: «Las Españolas en el Umbral del Siglo XXI Informe de España a la 4ª Conferencia Mundial de las Mujeres Beijing 1995», Madrid 1994 b.
- INSTITUTO NACIONAL ESTADÍSTICA: «Encuesta Sociodemográfica 1991» Madrid 1991.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, M.T.: «La protección social a la familia en España y en los demás Estados miembros de la Unión Europea» ed. Fundación BBV., Bilbao 1996, 64 págs.
- MADRUGA TORREMOCHA, ISABEL: «El Papel del Estado como garante de la compatibilidad entre el rol familiar y el laboral. Análisis de las políticas familiares de los países de la Unión Europea 1980-1991», Paper presentado al Seminario sobre El Estado de Bienestar; Fundación Argentaria 1996.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J.: «Familia y Seguridad Social: Las asignaciones familiares en España y en la Comunidad Económica Europea» en Varios autores: «Política social y familia en España» ed. Alfredo Branas, Santiago de Compostela, 1992
- MEIL LANDWERLIN, G.: «Presente y futuro de la política familiar en España» *Revista Española Investigaciones Sociológicas*, Nº 70;1995, págs. 67-90.
- MINISTERIO ASUNTOS SOCIALES: «Plan de Actividades del Ministerio de Asuntos Sociales para el Año Internacional de la Familia», multicopiado, Madrid 1994, 14 págs.
- MINISTERIO ASUNTOS SOCIALES: «Memoria 1995» ed. Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales 1996.
- MINISTERIO TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: «Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del sistema de la Seguridad Social Madrid 1996, 49 págs.

- MONTORO ROMERO, R: «La Reforma del Estado de Bienestar: Derechos, Deberes e Igualdad de Oportunidades» REIS, 1997, en prensa.
- NACIONES UNIDAS: «1994: Año Internacional de la Familia» viena 1991, 35 págs.
- ORTEGA, J.L.: «Iglesia, Estado y Sociedad en el decenio socialista», En Vanos autores: «El Decenio González» ed, Encuentro, Madrid 1992, págs. 104-134.
- PASQUAL, J., ALERANY M. y SIERRA, M.: «La definición de familia en el Impuesto sobre la Renta. Algunas paradojas y posibles soluciones» Hacienda Pública Española, nº 131, 1993, págs. 117-125.
- PÉREZ ALONSO, MA.: «La nueva excedencia por cuidado de hijos en el ámbito laboral Poder Judicial, nº 38, 1985.
- PÉREZ DUZ, V.: «España puesta a prueba 1976-1996» Alianza editorial, Madrid 1996.
- PETRAS, J.: «Informe Petras. Padres-hijos. Dos generaciones de trabajadores españoles» Revista Ajoblanco, nº 3;1996, 82 págs.
- PITROU, AGNES: «Les Politiques familiales. Approch es sociologiques» ed Syros, Parcs 1994, 287 págs.
- REHER D.: «La familia en España» Alianza editorial, Madrid 1996, 470 págs.
- REVISTA POUVOIRS, Nº 79, 1996, monográfico sobre los Grupos de Presión y con artículos sobre la Unión Europea y el Parlamento Europeo.
- SAMPEDRO, V.: «Agendas de poder. Modelos de control político e informativo de los problemas sociales» Revista Internacional de Sociología, nº 15;1996, págs. 7-36.
- SARACENO, C: «Famillismo categórico en el Estado del Bienestar Italiano» en S. Sarasá y L. Moreno (ed): «El Estado del Bienestar en la Europa del Sur ed. CSIC, Madrid 1995, págs. 261-289.
- SEMPRUN, J.: «Federico Sánchez se despide de Ustedes» ed. Tusquets, Barcelona 1993
- THRELFALL, M.: «¿Patriarca, palanca, paraguas?. Planteamientos feministas en tomo al Estado asistencial» en Varias autoras: «Participación Política de las mujeres» ed. CIS, Madrid 1990, págs. 215-235.
- UMBRAL, F.: «¿Y las parejas de siempre?» Diario El Mundo, 21 de marzo 1997, pág. 60.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, CELIA: «El Feminismo Institucional en España: el Instituto de la Mujer 1983-1994» Revista Internacional de Sociología nº 13, 1996, págs. 163-204.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, CELIA: «Políticas de igualdad para las mujeres en la España democrática: la regulación del acoso sexual en el trabajo» en Varios autores: «Pobreza, necesidad y discriminación» ed. Fundación Argentaria, Madrid 1996, págs. 201-230
- VALIENTE FERNÁNDEZ, CELIA: «Olvidando el Pasado: la Política Familiar en España 1975-1996» Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 5-6, 1996, págs. 156-161.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, CELIA: «Partial Achievements of Central-State Public Policies Against Violence Against Women in Post Authoritarian Spain 1975-1995» en Chris Corrin (ed): «Women in a Violent World» Edinburgh University Press, 1996 b, págs. 166-186.
- VALIENTE FERNÁNDEZ, CELIA: «Políticas Públicas de género en perspectiva comparada: La mujer trabajadora en Italia y España 1900-1996» ed. U.A.M. 1997.
- VARIOS AUTORES: «Du politique et du social dans l'avenir de la famille» ed. La Documentation Francaise, Paris 1992.
- VARIOS AUTORES: «El decenio de González» ed. Humanismo y Democracia, ediciones Encuentro, Madrid 1992.