



En busca de un nuevo concepto guía

Descripción

En el nuevo pacto de pensiones, firmado el pasado 9 de abril entre el Gobierno y representantes de los trabajadores y empresarios, se incluyeron importantes mejoras en la protección social de la vejez y la orfandad. En el marco de este mismo pacto, también se incluían medidas para facilitar la reincorporación de las mujeres al mercado de trabajo tras el permiso de maternidad, subvencionando las cotizaciones sociales. Estas medidas no son aisladas, sino que se han visto precedidas por acciones similares con la materialización de los acuerdos del Pacto de Toledo, de mejora de las pensiones o la Ley 36/1999 de conciliación de vida familiar y vida laboral. Dentro de este elenco de medidas públicas, tendentes a mejorar la protección social de las familias, también se pueden citar las mejoras en el tratamiento fiscal de las cargas familiares derivadas de la nueva regulación del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas o la mejora de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, que han entrado en vigor en 2000. Tras largas décadas de reticencias -cuando no de hostilidad- a todo lo que pudiera calificarse como política familiar, parece que finalmente esta dimensión de la protección social está ganando legitimidad y presencia dentro de la política social española.

Estas medidas de mejora de la protección social a la familia adolecen, sin embargo, de un concepto guía que dé coherencia a la intervención pública en la dinámica familiar, a semejanza de la intervención en otros ámbitos de la política pública. Las razones de esta ausencia de un *concepto guía* son de tipo económico (control del gasto público) pero también de orden intelectual (¿qué es realmente la política familiar?), y en cualquier caso esta falta de definición tiene importantes consecuencias negativas para las familias. Resulta necesario, por tanto, discutir y defender la necesidad de un *concepto guía* en el diseño de la política familiar, para a continuación destacar -a la luz de esta definición- algunas de las limitaciones de esta política que se practican en la actualidad.

UN CONCEPTO GUÍA PARA LA POLÍTICA FAMILIAR

¿De qué maneras podemos entender la idea de «política familiar» o «protección de la familia»? Una primera concepción bastante general es la que asocia la política familiar con todo aquello que los poderes públicos hacen en favor del bien de la familia como institución, esto es, de un determinado tipo de relaciones -la llamada *familia tradicional*- o de las familias en general. Ahora bien, es perfectamente asumible que, en realidad, toda política pública beneficia de una forma directa o indirecta, explícita o implícita, o en última instancia, a la familia. Así, por ejemplo, se puede argumentar que la política educativa o la política sanitaria benefician a las familias en la medida en que el bienestar de la familia se ve afectado por el nivel educativo o de salud de sus miembros.

Con una concepción tan amplia de la protección a la familia, por tanto, se pierde toda especificidad del

concepto y la política familiar pasa a diluirse, en el mejor de los casos, en la idea más general de política social, o en el peor, en la celebración de la confusión que sirve para *enmascarar* lo que no hay. De ahí, por tanto, que consultados los responsables del Gobierno siempre afirmen que se protege a la familia, porque, por ejemplo, ¿qué mejor política de protección hay que la lucha contra el desempleo?, ya sea para el cabeza de familia, el Hijo o la mujer que lo necesita.

Una concepción alternativa de la protección a la familia es la que entiende ésta únicamente como una política social compensatoria o sustitutiva de las propias familias, en el sentido de que la política familiar tiene como uno de sus objetivos centrales sustituir a aquellas padres que no cumplen con sus obligaciones, a fin de garantizar así los derechos de los miembros socialmente más débiles dentro de la unidad familiar, y fundamentalmente de los menores. Esta es una concepción en la que la política familiar se concibe básicamente como parte de una política más amplia de la lucha contra la pobreza y la marginación. Pero al igual que la política educativa, por ejemplo, no se agota en la lucha contra el analfabetismo, la política familiar tampoco tiene por qué agotarse en la protección social de las familias en crisis. Puede que así sea, pero no es la única opción posible, ni es desde luego la opción más adecuada.

Consideremos, por último, otra posible definición de política familiar. Bajo esta expresión podría entenderse un campo de intervención pública cuyos objetivos están estrechamente vinculados a facilitar a las familias el cumplimiento de sus funciones sociales.

La familia es un grupo social que se establece para satisfacer determinadas necesidades básicas de los individuos que la constituyen. Esto es, los individuos obtienen determinadas prestaciones de su integración en las familias, como por ejemplo la manutención y cuidado de su persona, seguridad material, satisfacción de necesidades sexuales y afectivas, etc. Lo que interesa resaltar aquí es que hay una dimensión individual que empuja a los individuos a constituir y formar parte de una familia. Pero junto a esta dimensión individual, existe también una dimensión social: la familia, al tiempo que cumple funciones para los individuos que la forman, cumple también importantes funciones sociales. No todo lo que los individuos ganan de su convivencia familiar es relevante desde el punto de vista social. Considerando la sociedad en su conjunto, las funciones esenciales que cumple la familia son: generativa o de procreación y socializadora. Del adecuado cumplimiento de éstas depende, en primer término, la propia perpetuación en el tiempo de una sociedad y, en segundo lugar, la transmisión de valores y capacidades esenciales para el buen funcionamiento y el futuro de dicha sociedad. Además, junto a estas funciones generativa y socializadora, en la medida en que determinadas familias cuidan de minusválidos y mayores, se desanolla también una importante función de protección e integración social de ambos colectivos.

Por tanto, el interés de la sociedad, y en consecuencia de los poderes públicos, debe estar en el adecuado cumplimiento de estas funciones sociales, esenciales para la reproducción. En definitiva, la política familiar ha de tener como uno de sus objetivos básicos y fundamentales el facilitar el cumplimiento de las funciones sociales, que las familias no cumplen por mor de un sentido de la responsabilidad social, sino por motivaciones personales, pero cuyo defecto causaría costes sociales muy elevados. Este concepto es especialmente relevante en el caso de las familias con mayores dificultades, como las familias en crisis, con menores ingresos, con mayor número de hijos o con miembros discapacitados a los que cuidar.

ALGUNAS LIMITACIONES DE LA NUEVA ORIENTACIÓN EN POLÍTICA FAMILIAR

Una de las concreciones de toda política familiar es lo que se conoce como *compensación pública* de cargas familiares, que consiste en la toma en consideración de las responsabilidades de una familia, a la hora de diseñar las pautas de redistribución de la renta con criterios sociales. Esta compensación pública de las cargas familiares suele tener lugar a través de dos vías: la imposición sobre la renta y las prestaciones familiares de la Seguridad Social. A pesar de las mejoras recientemente introducidas en ambos aspectos, apenas si cabe hablar de verdadera compensación pública de cargas familiares, ni siquiera para las familias con mayores deberes, ya sea por falta de ingresos o por número de hijos.

Así, si en 1990 las prestaciones familiares de la Seguridad Social se reformaron para centrar la protección en las familias con escasos ingresos (previa acreditación correspondiente) en aquéllas con hijos minusválidos a su cargo, estas prestaciones permanecieron inalteradas hasta el año 2000, en el que se actualizaron para compensar la erosión sufrida por la inflación, pero no así para equilibrar la mejora en el nivel de vida ni el poder adquisitivo perdido. Su importe, teniendo en cuenta que debe demostrarse escasez de recursos, es manifiestamente insuficiente (48.420 pts. anuales por hijo sin minusvalía a su cargo), tanto si se considera como un instrumento de lucha contra la pobreza, como si se estudia desde el punto de vista de su carácter sustitutivo de las desgravaciones fiscales (por hijos a cargo) de quienes tienen ingresos por debajo del umbral de la imposición.

La proporción de niños que viven en hogares españoles con ingresos por debajo del umbral de la pobreza, de acuerdo con los datos suministrados por el Panel de hogares de la UE, aunque no es de los más elevados dentro de la Unión, sí se encuentra por encima de la media comunitaria y afecta, en cualquier caso, a uno de cada cuatro niños. Y es que, aunque en muchos casos no se trate de pobreza severa, las familias monoparentales, así como las familias numerosas, son los hogares con mayor riesgo de pobreza, si se considera no ya la renta disponible por hogar, sino por persona o por unidad de consumo (ponderando la composición del hogar y teniendo en cuenta las economías de escala). Si se consideran las prestaciones por hijos a cargo de la Seguridad Social -a la luz del mínimo familiar en la nueva regulación del IRPF y teniendo presente que aquéllas están destinadas a personas por debajo del umbral de la tributación- dichas prestaciones se hallan muy lejos de garantizar un mínimo vital a todos los niños y muy por debajo de los beneficios fiscales reconocidos en el IRPF.

Por otro lado, la mejora de la renta disponible para las familias numerosas (con tres o más hijos, o con dos en casos de minusvalía) es prácticamente nula. Aunque se ha introducido una prestación única por nacimiento del tercer hijo en las prestaciones de la Seguridad Social por importe de 75,000 pts., las ventajas fiscales que se obtienen por formar una familia numerosa permiten financiar, a lo sumo, la celebración dei cumpleaños del tercer hijo. Si comparamos la renta disponible neta de impuestos y transferencias de un matrimonio con un salario medio y tres hijos, respecto a la de un matrimonio sin hijos, aquélla disponía en 1999 (campaña de la renta 2000) sólo de un 7,2% más de renta disponible que ésta, cuando en no pocos países de la UE, a principios de los noventa, disponían de más de un 25% de renta disponible. Más aún, el aumento de la desgravación del mínimo familiar por tercer hijo sólo permite un aumento marginal de la renta disponible del 0,3%, proporción que aumenta ligeramente con la renta. Si se tiene en cuenta que las mayores probabilidades para incidir en el aumento de la natalidad, dentro del muy estrecho margen que en este sentido existe, tiene uno de sus ejes en la política del tercer hijo, los incentivos que actualmente existen para ello son prácticamente nulos.

Otra de las concreciones de la política familiar es, en la actualidad, la política de promoción de la

conciliación de vida familiar y vida laboral. En esta dimensión, se han ido tomando importantes medidas destinadas a mejorar los permisos por maternidad y a garantizar y facilitar la incorporación al mercado de trabajo tras el período de descanso, a la vez que se ha adelantado la edad de escolarización hasta los tres años (a partir de la LOGSE). Dentro de los distintos modelos que se aplican en la UE, la política practicada en España se caracteriza por ser una de escolarización temprana y de permisos amplia, aunque haciendo recaer mayormente los costes derivados de la opción por los permisos o de los servicios de guarda antes de la escolarización en las familias (pero subvencionando las cotizaciones sociales del personal de sustitución en caso de excedencia y, en el futuro, de reincorporación al trabajo). A partir de la ley 36/1999, se han extendido además parte de estos instrumentos también al cuidado de familiares hasta segundo grado, que por edad o enfermedad no puedan valerse por sí mismos. Las mayores limitaciones que pueden destacarse - desde el punto de vista del reconocimiento de las funciones que cumplen las familias al cuidar de sus hijos, mayores o enfermos necesitados- son, por un lado, que los costes recaen casi exclusivamente en las familias y, por otro, que la ampliación de los permisos al cuidado de familiares presenta importantes limitaciones en términos temporales (máximo por un año y sin bonificación de las cotizaciones sociales de los contratos de interinidad) así como en términos de protección social (las excedencias no se reconocen a efectos de carrera de aseguramiento). Por último, también sería deseable un permiso específico de paternidad para promover una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Tras un prolongado periodo de tiempo, en que hablar de política familiar resultaba casi políticamente incorrecto, los poderes públicos han comenzado a mostrar su sensibilidad hacia las importantes funciones sociales que cumplen las parejas que optan por tener y educar a sus hijos o por cuidar de sus mayores y miembros discapacitados. Buena parte de esta sensibilidad procede de la emergencia de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como un valor social de primer orden, pero sería necesario trascender este horizonte para facilitar y reconocer las funciones sociales que cumplen las familias, independientemente del estado laboral de sus miembros, y particularmente las de aquéllas que tienen que hacer frente a mayores cargas sociales o económicas.

PORCENTAJE DE NIÑOS QUE VIVIERON EN HOGARES BAJO EL UMBRAL DE LA POBREZA EN LA UE. 1994

ebduncg1.jpg

Image not found or type unknown

Fuente: Panel de hogares de La UE. Eurastat, *Statistiques en bref*, 6, 1997, p.4.

HOGARES SITUADOS POR DEBAJO DEL UMBRAL DE LA POBREZA EN 1995, SEGÚN EL TIPO DE HOGAR

HOGARES SITUADOS POR DEBAJO DEL INGRESO MEDIO POR

	HOGAR	PERSONA.	UNIDAD DE CONSUMO
TODOS LOS HOGARES			
Porcentaje	25,9	19,1	17,6
Ingresos medios mensuales en 1995	68,083	24,116	30,824
TIPOS DE HOGAR			
Hogares con un adulto	67,7	4,6	7,6
De 65 años o más, sin hijos	83	1,3	5,3
De menos de 65 años, sin hijos	46,6	5,4	7,8
Con uno o más hijos menores	45,5	48,8	41,5
Parejas sin hijos	34,5	8,3	13,7
Alguna persona de 65 años o más	45,7	7	16,5
Ninguna persona de 65 años o más	21,8	9,8	10,4
Parejas con algún hijo menor	16,5	30,5	23,8
Con sólo un hijo menor	20,5	22,6	18,8
Con sólo dos hijos menores	14,6	29,5	21,6
Con sólo tres o más hijos menores	20,8	56,1	37,3
Con hijos menores y mayores	13,2	34,6	29,6
Otros hogares con hijos	15,2	20,3	18,6
Monoparentales con algún hijo mayor	24,4	18,3	17
Parejas con sólo hijos mayores	12,5	21	19,1
Otros hogares	11,6	22,2	18,3
Todos los miembros emparentados	11,6	22,4	18,3
Con algún miembro no emparentado	14,1	18,1	18,1

Fuente: INE, Panel de hogares 1995, Madrid.

Fecha de creación

30/09/2001

Autor

Gerardo Meil