

# LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA EN ESPAÑA

Julio IGLESIAS DE USSEL

## I. FUNDAMENTOS DE LA PROTECCIÓN FAMILIAR

1. La protección social a la familia puede justificarse apelando a múltiples razones. Su oportunidad y necesidad radica, en primer término, en los *intensos cambios de la familia*, que mantiene, sin embargo, su alto valor entre los ciudadanos. La protección se revela decisiva para el desempeño adecuado de sus funciones, básicas para el bienestar colectivo. Pero los cambios sociales generan nuevos problemas como, entre otros, la feminización de la pobreza, la aparición de familias reconstituídas, el rápido crecimiento de hogares de personas solas, la difusión de las familias monoparentales, el aumento del divorcio, la caída de la natalidad y el envejecimiento de la población, etcétera (Foessa, 1994, cap. 3.<sup>o</sup>).

Estas intensas transformaciones son el telón de fondo de la necesaria protección social a la familia. Estos cambios han erosionado, en gran medida, las bases sociales del sistema de protección social del Estado del bienestar. En su origen, a través del trabajador se canalizaba hacia el conjunto de la sociedad toda la gama de beneficios sociales. Se daba por hecho que el sistema iba a funcionar porque el trabajador sería activo toda su vida adulta, su esposa no trabajaba fuera del hogar, su matrimonio finalizaría sin divorcio, mantendría sus hijos hasta su mayoría de edad, cuando se incorporaban a un trabajo, y habría un número relativamente bajo

de pensionistas durante pocos años, debido a las edades de esperanza de vida. Es notorio que estos supuestos familiares del Estado del bienestar han desaparecido, como lo han hecho también los laborales: la crisis del pleno empleo, el retraso en la incorporación a la población activa y, en gran número de casos, el adelantamiento de la jubilación. En este contexto, la protección social es la respuesta pública a las cambiantes condiciones que atraviesa la familia en la sociedad moderna.

2. El *fundamento jurídico* de la protección familiar se encuentra en la Constitución española de 1978. El artículo 39 —primero de los dedicados a los principios rectores de la política económica y social— establece, entre otras cuestiones, que: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». No enumera el contenido de la protección, pero menciona como destinatarios a la familia en general, a los hijos y las madres, los deberes de asistencia derivados de la paternidad en relación con los hijos, y la protección de la infancia según los acuerdos internacionales (Espín, 1984, pág. 21).

Formula su compromiso en términos muy amplios. Compromete no a la Administración o al gobierno, sino a todos los «poderes públicos», lo que incluye a todos los entes que ejercen un poder derivado de la soberanía del Estado. Y lo hace también respecto a los hijos: los poderes públicos aseguran la «protección integral» de los hijos. (art. 39.2). Igualmente, los padres tendrán

que prestar asistencia «de todo orden» a los hijos durante su minoría de edad. Pero, además de por su contenido, el artículo, al formularse como primer principio rector de la política económica y social, se convierte en eje interpretativo de toda la protección social, el punto de conexión entre la acción impulsora de la protección al trabajo, la cultura, la vivienda, la sanidad, etc., que inspira este capítulo, y la protección de la familia.

El artículo 39 legitima acciones positivas en favor de la familia por parte de todos los poderes públicos. Además, no impone la paridad de trato a todas las modalidades convivenciales —por ejemplo, matrimonio y cohabitación—, y permite que se otorguen beneficios y ventajas a la unidad familiar surgida del matrimonio, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional (Jiménez Blanco, 1993, página 511).

Otros muchos contenidos de la Constitución guardan vínculos con la protección familiar, como las previsiones sobre la tercera edad o a la juventud. Pero todo su entramado protector puede interpretarse —y regularse— en función de los intereses de la familia. Hasta del asociacionismo puede derivarse la necesidad de la protección a la familia. No resulta explicable exaltar a la sociedad civil y a muchas modalidades de sociabilidad y solidaridad —como las ONG, por ejemplo— y simultáneamente desatender, e incluso marginar, a la familia, que es la base misma de la sociedad civil en España.

3. La *relevancia social e instrumental de la familia*. La familia ha acreditado su relevancia como trama de solidaridades, sobre todo en el contexto de la crisis económica y de empleo. Se

la ha descubierto —o reconocido— como difícilmente sustituible en su totalidad por mecanismos públicos como prestadora de servicios a menores, ancianos, parados, enfermos crónicos, minusválidos o drogadictos. Además, las dificultades de acceso al empleo, el coste de las viviendas y la prolongación de los estudios han retrasado la emancipación de los hijos y prolongado su dependencia en los hogares familiares. Es tanta su importancia que se la ha llegado a calificar como agente y colaborador del Estado en la consolidación del bienestar social: «La familia puede configurarse como un ámbito adecuado para la prestación de determinados servicios sociales contando con la ayuda de la Administración pública» (1).

Este papel central de la familia en la sociedad española se sustenta en el trabajo no reconocido ni retribuido de la mujer (Durán 1987); entre otras razones, por las carencias de servicios sociales y públicos de apoyo a la familia. Esta situación dificulta su acceso al trabajo extradoméstico y empeora su calidad de vida con la doble jornada de trabajo. Además, las profundas transformaciones en la situación social de la mujer, la movilidad geográfica y los cambios en los estilos de vida, dentro y fuera de la familia, hacen inviable mantener la atención de los problemas familiares contando con el trabajo de la mujer. La protección social aparece así como el necesario instrumento para respaldar a la familia, y las necesidades que cubre, en un contexto cambiante.

4. La protección social puede fundamentarse igualmente en la *importancia del apoyo familiar en la sociedad moderna* para la identidad personal. Cuando se ha generalizado la familia nuclear —compuesta por el matrimonio o pareja y sus hijos meno-

res—, contar con su apoyo y respaldo es más importante vital, y acaso materialmente, que en el pasado.

La alta valoración de la familia que revelan todas las encuestas se interpreta siempre como satisfacción por su concreto funcionamiento interno. Sin embargo, quizá quepa otra interpretación, pero externa. La valoración puede reflejar la constatación de la relevancia del arraigo familiar para la identidad del individuo en la sociedad actual; manifestación de la conciencia de la importancia sustantiva del «anclaje» familiar en la sociedad moderna, al margen de la calidad de su funcionamiento interno. La alta valoración puede reflejar la conciencia de la trascendencia de los vínculos del grupo primario para ubicarse y desenvolverse en la sociedad global. Los efectos del capital relacional suministrado por la familia para insertarse y progresar en las estructuras de empleo (Requena, 1991) prueban el acierto de preservar —y redefinir incluso en términos positivos— los ligámenes familiares en la sociedad actual.

5. Otra justificación de la protección social proviene del necesario *reconocimiento social de la maternidad*. Al margen de otras consideraciones, constituye una aportación esencial para la colectividad: es la base de la continuidad de la sociedad. De la maternidad no pueden derivarse efectos negativos para la vida personal de la mujer, ni para su calidad de vida, ni para sus oportunidades vitales. En esto radica la necesidad de una protección social a la maternidad y a la compatibilidad entre vida familiar y trabajo. Sin políticas de compatibilidad, se paga el precio o en la esfera laboral o en la vida familiar, o en ambas. El objetivo de la igualdad entre los sexos —que

es una de las bases de las políticas públicas en la Unión Europea— pasa ineludiblemente por la asunción pública de la protección de la maternidad. La protección social a la maternidad aparece como uno de los objetivos más incuestionados de los países democráticos: por esto, las políticas de la mujer pueden alimentar la protección familiar, y viceversa. No existe contradicción entre ambas, como argumentó Cabré (1990) acertadamente.

6. Otro fundamento de la protección social a la familia se encuentra en la *necesidad de compensación pública de las cargas familiares*. La función reproductora es tan importante socialmente como la producción de bienes y servicios. Esto justifica que se tome a cargo de la colectividad parte de las consecuencias económicas de la función reproductora. Los mecanismos de distribución primaria de rentas de trabajo u otras no guardan proporción con la dimensión de la familia, debido a que los menores consumen, pero no pueden producir. Para remediar y reducir los efectos negativos en la renta de la crianza de hijos —que son un bien para la colectividad—, se necesita una compensación pública de las cargas familiares. El apoyo público a la reproducción obedece, en último término, a una razón de justicia social: el tamaño de la familia no puede repercutir económicamente, en su totalidad, en las economías privadas (González Sáncho, 1993, páginas 135-137).

La Encuesta de Presupuestos Familiares de 1991 prueba la incidencia del tamaño de la familia en el bienestar de los hogares (cuadro n.º 1). Contar con niños en el hogar reduce, en todos los casos, el índice de gasto medio. El más bajo se produce en los hogares formados por pareja y

CUADRO N.º 1

ÍNDICES DE GASTO MEDIO POR PERSONA Y POR UNIDAD DE CONSUMO, Y DISTRIBUCIÓN  
TOTAL HOGARES SEGÚN TIPO HOGAR, 1991

	Por persona	Por unidad consumo	Porcentaje hogares
1. Un adulto de 65 o más años, sin niños .....	126,5	95,1	6,4
2. Un adulto con menos de 65 años, sin niños .....	199,8	150,3	3,6
3. Un adulto con uno o más niños .....	79,4	84,7	1,1
4. Pareja sin niños con sustentador principal de 65 o más años ..	100,0	88,5	9,5
5. Pareja sin hijos con sustentador con menos de 65 años .....	146,5	129,7	7,5
6. Pareja con un niño .....	117,5	119,1	8,6
7. Pareja con dos niños .....	96,3	105,4	12,8
8. Pareja con tres o más niños .....	69,5	79,9	5,8
9. Otros hogares con dos adultos sin niños .....	118,8	105,2	4,8
10. Otros hogares con dos adultos, con niños.....	86,9	88,8	0,9
11. Tres adultos sin niños .....	111,7	105,0	11,3
12. Tres adultos, con niños .....	86,1	89,8	9,3
13. Cuatro o más adultos sin niños .....	110,1	107,9	10,0
14. Cuatro o más adultos, con niños .....	78,8	82,7	8,5
TOTAL HOGARES .....	100,0	100,0	100,0

Fuentes: INE, Encuesta Presupuestos Familiares 1990/91, y Fundación Argentería, *Las desigualdades en España: Síntesis estadística*, Madrid, 1995, pág. 102.

tres niños o más: reduce un 40 por 100 el índice de gasto medio respecto de los hogares formados por la pareja y un sólo hijo. Cualquiera que sea la composición de los hogares, se verifica el gran descenso en los niveles de consumo cuando hay niños. Los hogares con un adulto de menos de 65 años, pero sin niños (199,8), gozan de los índices más elevados; y en el extremo opuesto, los índices más bajos se dan en los hogares de parejas con tres o más niños (69,5).

La compensación pública de cargas familiares permite establecer la solidaridad intergeneracional. De lo contrario, las familias con mayor número de hijos se ven doblemente penalizadas. Primero, reduciendo su renta per cápita cuando mantienen sus hijos en el hogar. Y segundo, por el sistema de la seguridad social, al que aportan más quienes tienen hijos. En España, en lugar del sistema de capitalización—cada generación soporta sus

propios riesgos—, rige el de reparto: cada generación soporta los riesgos de las generaciones pasadas y los suyos propios actuales, a cambio de que, posteriormente, sus riesgos sean soportados por generaciones futuras (Mendoza, 1994). En ausencia de un sistema de compensación pública de cargas familiares, las personas con menos hijos o ninguno quedan doblemente favorecidas: por disfrutar de un nivel de vida más alto durante su vida activa y, luego, al serles pagadas sus pensiones por los hijos criados en otras familias. La situación es todavía más discriminatoria en España, donde, a mayor número de hijos, aumentan los cuidados y atenciones recibidas por familiares en la vejez, reduciendo también gastos públicos en residencias, sanidad, etcétera.

La protección familiar no se fundamenta en una cuestión de ideologías, sino de hechos objetivos; las razones mencionadas

lo acreditan. Así lo reconoció explícitamente el Consejo de Ministros responsables de Asuntos Familiares de la Unión Europea en 1989 (2), como otras muchas declaraciones de organismos internacionales en el mismo sentido. Es el fundamento de las acti-vas políticas existentes en los países de la Unión Europea. Pero España ¿tiene la misma tradición de protección familiar?

## II. LA PROTECCIÓN EN EL PASADO

### 1. Antecedentes

Aunque existían algunos precedentes, las primeras medidas de protección a las familias se adoptan a principios del siglo xx, como resultado de propuestas de la Comisión de Reformas Sociales, y, desde 1903, del Instituto de Reformas Sociales, vinculadas a la condición de asalariado del cabeza de familia, general-

mente el padre. Se promulgan medidas en favor de la maternidad, la infancia, los ancianos, la orfandad y la viudedad. La ley de Protección a la Infancia de 12 de agosto de 1904 o el Real Decreto Ley de 21 de junio de 1926, de Protección a las Familias Numerosas de Funcionarios Públicos y de la Clase Obrera, marcan el surco de medidas posteriores.

La Segunda República, que en su art. 43 de la Constitución declaró a la familia «bajo la salvaguardia especial del Estado», alteró por completo la orientación de la legislación y la protección familiar. Introdujo novedades relevantes en el tratamiento de la familia: estableció la equiparación entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio; aprobó la investigación de la paternidad; igualó la condición jurídica entre los sexos y —lo que era más innovador todavía— entre los cónyuges; estableció el matrimonio civil como único válido; implantó el divorcio, etc. Además, promovió la incorporación de la mujer a las actividades laborales, políticas y sociales; desarrolló medidas en favor del control de natalidad e impulsó servicios sociales en favor de la mujer y la protección de la infancia. Pero la experiencia republicana fue demasiado corta para desarrollar todo un sistema articulado de protección, y sus innovaciones fueron suprimidas ya durante la Guerra Civil por el franquismo, que procedió de inmediato a reorientar la protección familiar sobre nuevas bases, para reforzar sus componentes tradicionales.

## 2. Franquismo

Lo más característico y singular de la protección familiar durante el franquismo fue la utilización del derecho penal —y la legislación civil básica— para im-

poner un modelo tradicional de familia como único legítimo en la sociedad española; éste fue el principio rector de toda su política proteccionista. Los instrumentos fueron jurídicos, ideológicos y sociales.

Se buscó preservar el orden social potenciando la dimensión autoritaria de la familia. Así, se penaliza el adulterio de la mujer, pero se requiere el amancebamiento para el del marido; se impone el matrimonio religioso obligatorio para todos los bautizados, aunque hubieran abandonado sus prácticas; se penaliza la difusión de los anticonceptivos; se discriminan los hijos nacidos fuera del matrimonio; se prohíbe, y obstaculiza socialmente, el trabajo extradoméstico de la mujer y la coeducación; se impone la desigualdad de derechos entre los esposos y una rígida concepción jerárquica de la familia y el matrimonio: el matrimonio, decía la exposición de motivos de la Ley de 24 de abril de 1958, «exige una potestad de dirección que la Naturaleza, la Religión y la Historia atribuyen al marido». Estas medidas —restablecedoras de la situación previa a la Segunda República— se acompañaron de una fuerte cruzada ideológica natalista, destinada a reforzar la concepción institucional de la familia.

En el desenvolvimiento de políticas familiares, desempeñó un papel importante el catolicismo social y, en particular, Severino Aznar, por sus escritos y por su posición estratégica en la dirección del Instituto Nacional de Previsión, organismo administrador del sistema de protección familiar que pronto se implantó, conocido como subsidio familiar (3). Toda la primera fase de la política familiar franquista estuvo marcada por su influencia ideológica y administrativa.

Ya durante la Guerra Civil, por Ley de 18 de julio de 1938, se implantó el sistema de subsidio familiar para trabajadores por cuenta ajena, que proporcionaba ayudas económicas en relación con el número de hijos, pero desvinculadas del salario. También otorgaba subsidios por escolaridad, orfandad, viudedad y premios de nupcialidad y de natalidad. Contribuían a su mantenimiento el Estado, los patronos y los trabajadores. Pero pronto aparece una nueva orientación, destinada a vincular el salario con las cargas familiares de cada trabajador por el sistema conocido de «plus familiar»: «que se tituló de “primer paso hacia el salario familiar” (Orden Ministerial 29-III-1946, preámbulo), y que fue, en realidad, un segundo seguro familiar, caracterizado, aparte de por sus prestaciones, más sustanciosas que las generales, porque sus fondos se allegaban por cada empresa (porcentajes sobre sus nóminas) exclusivamente para los trabajadores a su servicio. La cuantía de las prestaciones variaba de empresa a empresa, y subsistió la desvinculación de los salarios» (4).

Con el sistema de plus familiar, a cada trabajador se le asignaban «puntos» según los familiares a su cargo, en virtud de una escala progresiva por número —y edades— de los hijos, esposa a cargo si no trabajaba, etc. El valor del punto variaba según el importe global de la nómina y del número de familiares con derecho dependientes de quienes trabajaban en cada empresa, lo que generaba grandes oscilaciones según empresas. El importe del fondo económico disponible se dividía por la suma de puntos obtenidos por todos los trabajadores, y se obtenía así el valor del punto. Ese cociente, multiplicado por los puntos de cada tra-

bajador, determinaba el importe económico de la prestación individual (5). Se administraba por «comisiones de plus familiar» existentes en cada empresa.

Esta medida protectora de la familia —defendida por Severino Aznar— fue la propuesta de ayuda más singular, aunque con difícil lógica desde el punto de vista económico. Pero le sucedieron otras muchas (6), como la Orden de 19 de marzo de 1941, que estableció los premios a la natalidad; la Ley de 13 de diciembre de 1943, que reguló la protección a las familias numerosas; la de 15 de julio de 1954, de ayuda familiar a funcionarios civiles, y la de 14 de abril de 1962, de ayuda familiar, que refundió el anterior sistema de subsidio y de plus de cargas familiares concediendo diversas prestaciones (por orfandad, viudedad, nupcialidad, natalidad, maternidad). En 1963 primero, y luego en 1996, con la Ley de Seguridad Social, se reordenó el sistema, reunificando las prestaciones. En la siguiente década, por Ley de 19 de junio de 1971, se regula la protección de la familia numerosa. Además deben mencionarse numerosas disposiciones de orden administrativo que otorgaban prioridades varias en virtud de la situación familiar.

En todo caso, el franquismo centró la protección de la familia, sobre todo, en las prestaciones directas de la seguridad social, que concedía dos tipos de prestaciones de pago periódico (asignación mensual por esposa a cargo, si no trabajaba fuera del hogar, y por hijo) y otras dos de pago único (al contraer matrimonio y al nacimiento de cada hijo). A ello se añadían los premios de natalidad, símbolo emblemático de la propaganda natalista del régimen (7). El sistema fiscal reconocía ciertas desgravaciones y exenciones por motivos familia-

res, de alcance muy restringido por el número de personas obligado a presentar la declaración de la renta. Gran parte de las necesidades emergentes —por ejemplo, el creciente número de madres solteras— quedaron fuera de toda protección o atendidas por instituciones benéficas de naturaleza generalmente religiosa.

Pero las nuevas orientaciones de la política económica desde 1959, el desarrollo económico, la inflación y el crecimiento de los salarios erosionaron totalmente la importancia de la protección familiar, dejándola en pura retórica. Desde la década de los setenta, esto se acelera, ya que desde 1971 no se vuelven a revalorizar las prestaciones, que quedan establecidas mensualmente en 250 pesetas por hijo y 375 por esposa; y las de pago único en 6.000 pesetas al contraer matrimonio y 3.000 pesetas por nacimiento de cada hijo. Así permanecen hasta que en 1985 se suprimen, salvo las de pago periódico por hijo, pero con gran pérdida de incidencia retributiva: «Si hacia 1956 una familia con tres hijos y esposa a cargo podía obtener prestaciones familiares por un importe entre un 60 y un 69 por 100 del sueldo base (sin prestaciones), lo que representaba un 58 a 65 por 100 de la renta per cápita, dos décadas más tarde, en 1975, las prestaciones familiares a las que tenían derecho no representaban más que el 6,8 por 100 del salario medio, o un 9,3 por 100 de la renta per capita» (8). Como en tantos otros aspectos durante el franquismo, la protección familiar evolucionó, en la realidad, en dirección opuesta a lo que eran los propósitos oficiales del régimen. Se mantuvieron las palabras y los símbolos, pero los hechos evolucionaron en dirección contraria.

### III. LA PROTECCIÓN FAMILIAR EN LA DEMOCRACIA

La transición política eliminó por completo tanto la imposición de un modelo tradicional de familia de estructura autoritaria como la legislación familiar franquista, incluso desde antes de aprobarse la Constitución. Se restablecieron las orientaciones vigentes durante la Segunda República, desde la igualdad de derechos entre los sexos dentro y fuera del matrimonio al restablecimiento del divorcio. Pero la recuperación de las libertades y la eliminación de cualquier ortodoxia familiar impuesta posibilitó la emergencia de comportamientos privados antes sancionados, y que ahora alimentan el pluralismo familiar. El reconocimiento de la legitimidad del pluralismo familiar es, sin duda, el efecto de más hondo alcance de este período.

Pero la transición pudo ser también el momento de configurar definitivamente una política familiar moderna en España, ya que desde el principio se formuló un acertado diagnóstico de la situación. El *Libro Blanco de la seguridad social* de 1977, que sirvió de base a los Pactos de la Moncloa, plantea ya la ineficacia protectora de las prestaciones familiares y la necesidad de suprimir las asignaciones por cónyuge a cargo, que, entre otros defectos, discriminaba doblemente a la mujer casada que trabajaba fuera del hogar: como cotizante, porque pagaban ella y su cónyuge, y como beneficiaria, porque carecía de derecho a la protección.

Las dificultades financieras de la seguridad social y las prioridades propias de la transición —con la explosión de demandas sociales— derivaron, sin embargo, en la continuada erosión de

la protección familiar. Además, el fuerte impulso dado a la política de equiparación de la mujer se realizó —en los dos planes nacionales en favor de la mujer y en las prácticas sociales— desvinculado de la protección de la familia. Aunque se trata de una concepción discutible, y es un hecho que la compatibilidad entre trabajo y vida familiar es el principal desafío para la equiparación entre los sexos, lo cierto es que la política de la familia se consideró antagónica con la emancipación de la mujer. Y eso llevó al rechazo de toda política familiar directa durante los gobiernos socialistas (Iglesias de Ussel, 1998, cap. 10).

En estos derroteros de la protección familiar, influyó mucho la peculiar forma de interpretar el legado del franquismo. Se consolidó la creencia de que la política familiar era una singularidad del franquismo y constitutivamente de derechas, o conservadora. Lo de menos es que carezca de fundamento esta interpretación; de hecho, fueron los países nórdicos, con gobiernos socialdemócratas, los primeros en desarrollar políticas familiares con grandes inversiones económicas. Lo relevante es que la consistencia de esta falsa definición de la realidad —que persiste— fortaleció el bloqueo de una política familiar explícita, directa y cuantiosa a la llegada de la democracia.

La equivocada sobrevaloración de la protección familiar franquista hipotecó su ulterior desarrollo. Subsistía lánguidamente al final del franquismo, y siguió perdiendo peso a la llegada de la democracia: «El abandono del modelo franquista de imposición de un determinado tipo de familia —que ya no se correspondía con los valores sociales vigentes— supuso, al mismo tiempo, el abandono de la idea misma de

la pertinencia de una política familiar, sin plantearse el ajustarla a la nueva realidad social [...]. La idea de una compensación pública de cargas familiares, la necesidad de un reconocimiento público de las funciones sociales que cumplen las familias, fue desapareciendo del horizonte de interés de actores sociales y políticos» (Foessa, 1994, páginas 527-529; véase también Meil, 1995).

La protección familiar fue reconvertida como un instrumento más en la lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales. Un objetivo, en sí mismo, sin duda meritorio, pero censurable, al conllevar la desaparición de la protección de la familia como tal grupo social. Esta evolución ha sido manifiesta en la seguridad social. La Ley 26/1985 suprimió todas las prestaciones familiares que no fueran por hijo a cargo. Con posterioridad, la Ley 26/1990, de Prestaciones no Contributivas, formalizó la concepción selectiva de las prestaciones familiares de la seguridad social, pero con carácter universalista. Concede prestaciones por hijo a cargo a toda familia —esté o no afiliada a la seguridad social—, pero únicamente si tiene ingresos inferiores a un millón de pesetas anuales; las demás familias quedan excluidas de la prestación. La cantidad varía en función de las edades, número de hijos y si alguno de ellos tiene alguna minusvalía. La consecuencia de esta orientación ha sido la «asistencialización» de la política familiar, reconvertida en protección social de algunas familias, pero no por sus circunstancias familiares, sino por su carencia de recursos.

La política fiscal tampoco amortiguó esa orientación asistencialista. Es más, hasta 1987 se penalizaba el matrimonio frente a las uniones de hecho en el

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Al ser progresivo el impuesto y acumular las rentas de los dos cónyuges, penalizaba los matrimonios y el trabajo extradoméstico de la mujer casada. Una situación insólita en Europa Occidental, mantenida pese a denuncias de especialistas y de los medios de comunicación. De nada sirvieron las críticas. Incluso la supresión del trato discriminatorio evidencia la total falta de voluntad protectora de la familia entre los decisores políticos: no se produce como resultado de una decisión política, sino por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 febrero 1989, que declaró parcialmente inconstitucional la regulación del IRPF en respuesta a la demanda interpuesta por un ciudadano, a la que se opuso la Administración. Pero, en esos mismos años, el Impuesto reduce la desgravación por hijo a cargo. En valores constantes, la desgravación por hijo, que en 1981 era de 11.218 pesetas, desciende a 10.600 pesetas en 1983, y baja a 9.983 pesetas en 1991.

La pérdida de sustantividad de la protección familiar directa coincide con medidas en favor de la familia en la seguridad social, como la Ley 3/1989, de 3 de marzo, que amplió a dieciséis semanas el permiso de maternidad. Y se realiza un intenso esfuerzo —legal, administrativo y económico— en políticas indirectas con efectos en el sistema familiar: políticas transversales en materia de empleo, vivienda, jubilaciones, tercera edad, educación, etc. La principal ha sido la política de servicios sociales, materia transferida a las comunidades autónomas, que ha servido para desarrollar leyes regionales de salario social. Aunque ningún estatuto recoge competencias específicas en la familia como tal grupo, todas las leyes

de servicios sociales de las comunidades contemplan los problemas familiares. Por eso, las comunidades y los ayuntamientos adquieren protagonismo creciente en la implantación de medidas de apoyo a la familia como grupo, en algunos casos, o a los diversos miembros que la componen, en la mayoría de las ocasiones.

Gran parte de las comunidades autónomas han regulado y puesto en servicio instituciones y medidas en favor de la protección a la infancia, la planificación familiar y las madres solteras, y contra los malos tratos a niños o la violencia conyugal, y comienzan a prepararse instancias de mediación para casos de divorcio. Pero la diversidad de iniciativas y el alcance de las políticas autonómicas y locales —que no han sido todavía estudiadas— han perpetuado los males tradicionales de la protección a la familia: la fragmentación y la carencia de una concepción global. Dan por supuesto que la suma de acciones en favor de los individuos que componen la familia, sin nexo común entre esas acciones, genera automáticamente el bienestar de la familia como grupo.

Los riesgos de la fragmentación han sido abordados dentro de algunas comunidades autónomas mediante la aprobación de planes integrales de apoyo a la familia, como ha sucedido en las comunidades de Galicia, Cataluña o Castilla y León. Estos planes acreditan también la voluntad de establecer políticas globales, directas y explícitas en favor de la familia como tal grupo social. De hecho, varias comunidades incluso han implantado medidas en materia fiscal, al tener capacidad legal para beneficiar a la familia en el tramo autonómico del IRPF. Las deducciones más frecuentes son por

hijos y, con diferentes cuantías y condiciones, afectan a residentes en Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid o Valencia. Pero también están establecidas por custodia de familiares —o acogimiento de mayores de 65 años sin relación familiar, prevista en Madrid—, para adquisición de primera vivienda por menores de 35 años, por gastos destinados a custodia o guardería de menores de seis años, etc. Previsiones con mayor alcance existen en las comunidades con régimen fiscal propio (País Vasco y Navarra), donde los beneficios familiares se conceden, además de en el IRPF, en el Impuesto de Sucesiones.

Desde los años noventa, se constata cierta tendencia al cambio en las orientaciones políticas sobre la protección familiar. Las causas de este giro de orientación pueden ser varias. Primero, en 1993, al perder el PSOE la mayoría absoluta y comenzar a gobernar con apoyos del grupo catalán CIU. Pero también lo posibilitó el cambio de personas, y el diferente talante en la formulación y ejecución de políticas familiares: la sustitución en el Ministerio de Asuntos Sociales de Matilde Fernández por Cristina Alberdi, que acreditó —en sus intervenciones públicas y parlamentarias— una actitud más proclive a atender y ponderar el alcance de los problemas familiares en España.

El giro de los años noventa se constata también en el contenido del programa electoral de 1993 del PSOE; por primera vez desde la transición democrática, en su índice aparece el término familia. Aunque con propuestas referidas, en su mayoría, a la seguridad social, y con contenido asistencialista, no puede minusvalorarse el alcance del cambio. Propone una ley de parejas de hecho y, más relevante aún, un

Plan de Acción Integral para la familia que, aunque alude a medidas sobre todo jurídicas —favorecer la adopción, ayudas a familias con mayores a su cargo, ampliar el concepto de familia numerosa, etc.—, su propio enunciado hace patente cierto respaldo global a la familia.

Fruto de esta nueva posición, más cercana a la protección familiar, fue la adopción de numerosas medidas legales. El Real Decreto 1/1994, de 20 de junio, amplió la prestación por maternidad, o para adopción, que podrá utilizar también el padre si los dos cónyuges trabajan. La Ley 4/1995, de 23 de marzo, de regulación del permiso parental y por maternidad, mejoró las condiciones de excedencia por cuidado de los hijos con reserva del puesto de trabajo. El Real Decreto 1801/1995, de 3 de noviembre, amplió el concepto de familia numerosa y redujo ésta a tres hijos, o dos si uno de ellos es minusválido. Y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor que, entre otros contenidos, reguló el acogimiento familiar de los menores.

El cambio de orientación se hace, pero con limitaciones, restringiendo su potencial alcance. Se observa incluso en las exposiciones de motivos de estas disposiciones, que no mencionan ni reconocen a la familia como ámbito más adecuado para el cuidado de los hijos durante su primera edad. Se huye todavía del argumento grupal de la familia, e incluso de la propia palabra, en las largas exposiciones de motivos de las normas. Incluso para justificar el acogimiento familiar (en la Ley de 1996) o la excedencia laboral para la crianza de los niños, se hace por intereses de los adultos —para no perjudicar su carrera laboral—, pero no por el de los hijos ni, menos todavía, por los intereses de la familia. Se

da pues un paso, pero restringiendo simbólicamente su alcance, desvinculándolo de su destinatario ineludible, se quiera o no: la familia como grupo. Se hace política familiar de grupo, pero reconvertida en una concepción de familia de individuos.

#### IV. LA SITUACIÓN COMPARADA

Las actitudes políticas ante la protección familiar explican la situación en la que se encuentra en España: muy inferior a la que predomina en países europeos democráticos. Los problemas y cargas de las familias son hoy análogos en todos los países de la Unión Europea, pero el apoyo y la cobertura públicos de las cargas familiares discrimina sustantivamente a los ciudadanos según la frontera que los cobije. En España son tan reducidos que un reciente y detallado análisis de la política de gasto social —de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas— entre 1984 y 1996 no necesita dedicar un apartado a la familia; le basta con calificar de «irrelevante» en 1992 el gasto en protección familiar (González Temprano, 1998, pág. 103).

Hay que advertir que no es tarea sencilla cuantificar con precisión la protección dispensada a la familia. Deben incluirse las medidas directas (son las cantidades más accesibles; su objetivo es mejorar el bienestar de la familia, como las prestaciones por maternidad), pero también las indirectas (cuando la familia es beneficiada por políticas en otros sectores como vivienda, beneficios fiscales por hijos, etcétera). Si se comparan varios países, deben coincidir las definiciones, las condiciones de disfrute de los beneficios y otros elementos que regulan el alcance

de los derechos. En ocasiones, existen requisitos de renta que limitan el acceso a las prestaciones. Cualquiera que sea el alcance de los recursos económicos de la protección familiar, su tratamiento fiscal difiere según países, pues en algunos se encuentran exentas fiscalmente. Además, se debe advertir que la protección no procede exclusivamente del sector público. Las empresas, por propia iniciativa, o los convenios colectivos pueden incluir derechos accesorios o beneficios suplementarios respecto a los contemplados en el derecho público (9).

Estas precisiones acreditan las dificultades de establecer la magnitud precisa de las cantidades económicas destinadas a protección familiar. Por ello, los análisis se suelen restringir al sector público y, dentro de él, sobre todo, a la seguridad social —o a alguna de sus prestaciones en concreto— o a la fiscalidad, por las analogías en la estructura de las prestaciones entre los diferentes países europeos.

Pero el balance global de la protección familiar por el sistema público debe comprender los siguientes elementos (López López, 1996, pág. 8 y ss):

A) *Prestaciones familiares incluidas en la seguridad social:*

- 1) Prestaciones económicas:
  - a) Prestaciones por hijo a cargo.
  - b) Prestaciones por maternidad.
  - c) Prestaciones por muerte y supervivencia: auxilio por defunción, pensión de viudedad, pensión de orfandad, pensiones en favor de familiares.
  - d) Otras prestaciones graduadas en función de la situación familiar: por desempleo en su ni-

vel contributivo y asistencial; de jubilación en su modalidad no contributiva, y prestaciones de carácter asistencial.

2) Prestaciones de servicios:

- e) Asistencia por maternidad.
- f) Asistencia sanitaria por derechos familiares derivados.

B) *Otras prestaciones familiares:*

- g) Beneficios fiscales derivados de la situación familiar.
- h) Otras prestaciones. Ayuda a la vivienda.

Cualquiera que sea el indicador utilizado, España se encuentra entre los países que destinan las cantidades más bajas a prestaciones familiares. En prestaciones familiares directas (cuadro número 2), se sitúa en penúltimo lugar. Únicamente Grecia destina menos cantidades a esa finalidad, tanto en porcentaje del PIB como en gastos por persona en porcentaje del PIB per cápita. Si la media de esos indicadores en Europa es 1,7 y 8,1 por 100, respectivamente, en España esos valores alcanzan tan sólo el 0,2 y el 1,2 por 100 respectivamente. Tiene toda la razón González Sancho cuando afirma que: «La protección a la familia ha pasado de ser una rama básica de la seguridad social a desempeñar en la actualidad la función de fósil» (1993, pág. 135).

El grado de compensación pública de los gastos familiares se puede observar nitidamente si se compara la cuantía de la prestación que se otorga por hijo a cargo en 1993 en diez países europeos. Por el primer hijo, la media es de 45,15 ecus por mes; en España no alcanza a la mitad, 20 ecus, y sólo en Portugal y Grecia es más baja. Por mes, y en ecus, la prestación es la siguiente:



CUADRO N.º 2

## PRESTACIONES FAMILIARES EN LA UNIÓN EUROPEA, 1994

	PORCENTAJE DEL PIB	GASTOS POR PERSONA (porcentaje del PIB per cápita)
Alemania .....	2,2	12,4
Austria .....	—	—
Bélgica .....	1,9	8,5
Dinamarca .....	3,3	15,7
España .....	0,2	1,0
Finlandia .....	—	—
Francia .....	2,4	10,0
Grecia .....	0,1	0,4
Holanda .....	1,6	7,5
Irlanda .....	2,2	7,8
Italia .....	0,8	4,2
Luxemburgo .....	2,7	12,6
Portugal .....	0,8	4,2
Reino Unido .....	2,6	12,8
Suecia .....	—	—
Unión Europea .....	1,7	8,1

Fuente: Comisión Europea, «La protección social en Europa», 1995, en *Boletín CES*, n.º 10, 1997.

Bélgica	63
Dinamarca	92
Alemania	36
Grecia	3,86
España	20
Reino Unido	56
Portugal	17,68
Luxemburgo	78
Irlanda	25
Holanda	60

Todavía es más reducida la cuantía de la prestación para los hijos sucesivos. Seis de estos países citados incrementan sustancialmente las cuantías a partir del segundo hijo. Progresividad de la que se carece en España, Portugal, Reino Unido o Dinamarca. Francia, que en 1993 tenía un sistema más complejo para determinar el alcance de la prestación por el primer hijo, sin embargo concedía para el segundo 140 ecus al mes, y aumentaba las cantidades hasta 498 para el cuarto hijo, y 856 ecus para el sexto (López y López, 1996, pág. 44).

Estos datos revelan el grado de compromiso público con la

crianza de los hijos, y cristalizan —quizá mejor que cualquier otro indicador— las ideologías públicas sobre la protección familiar. La distancia que separa a España de los niveles predominantes es de tal magnitud que evidencia la falta de voluntad en la implantación de un auténtico sistema de protección familiar. La convergencia no se produce ciertamente en las prestaciones familiares.

Las dificultades metodológicas apuntadas para precisar el alcance de las prestaciones en Europa son acusadas, por la disparidad en definiciones jurídicas, diferencias en la duración de las prestaciones, criterios diversos en los requisitos de renta para ser beneficiario, etc. Esto ha llevado a los investigadores a establecer evaluaciones del peso de las prestaciones, fundadas en una selección adecuada de familias tipo que sirvan para comparar el valor y la estructura del conjunto de las aportaciones en diferentes estados (los métodos se describen con detalle en: Ob-

servatoire Européenne, 1998, páginas 57 y ss).

El método basado en el análisis de familias tipo no busca la precisión en la cuantificación de cada ayuda. Sin embargo, ofrece gran utilidad y precisión para colocar a cada país en la posición relativa que le corresponde. También con estos instrumentos España ocupa las posiciones con menos nivel de prestaciones.

De los tres indicadores seleccionados y diecisiete países (cuadro n.º 3), España ocupa el último lugar en las prestaciones destinadas a las familias monoparentales; la penúltima en las prestaciones a todas las familias, antes de los gastos de vivienda; y cuatro países se encuentran en un rango inferior en las prestaciones familiares, incluidos los gastos de vivienda. Los países de Europa del Sur —Grecia, Portugal y España—, junto a Irlanda y, en menor medida, Italia, son los que destacan por conceder las prestaciones familiares más bajas.

CUADRO N.º 3

## POSICIÓN RELATIVA DE LOS PAÍSES, SEGÚN CUANTÍA DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES. 1994 (\*)

Todas familias antes gastos vivienda		Todas familias después gastos vivienda		Familias monoparentales antes gastos vivienda	
Suecia .....	3,6	Francia .....	3,7	Noruega .....	1,7
Luxemburgo .....	3,7	Luxemburgo .....	3,8	Suecia .....	3,4
Noruega .....	4,3	Noruega .....	4,8	Francia .....	3,9
Francia .....	4,5	Bélgica .....	5,1	Luxemburgo .....	4,7
Bélgica .....	4,8	Suecia .....	5,3	Dinamarca .....	6,4
Dinamarca .....	7,2	Dinamarca .....	7,0	Bélgica .....	6,9
Alemania .....	7,6	Reino Unido .....	7,6	Australia .....	8,9
Reino Unido .....	9,3	Alemania .....	8,0	Reino Unido .....	9,3
Australia .....	9,7	Holanda .....	9,4	Alemania .....	9,9
Holanda .....	10,1	Australia .....	9,6	Holanda .....	10,1
Portugal .....	11,1	Italia .....	10,3	Italia .....	10,9
Italia .....	11,4	Portugal .....	11,3	Estados Unidos .....	11,0
Japón .....	11,8	<i>España</i> .....	<i>12,8</i>	Japón .....	11,4
Estados Unidos .....	12,1	Irlanda .....	13,1	Portugal .....	11,4
Irlanda .....	13,0	Japón .....	13,4	Irlanda .....	13,4
<i>España</i> .....	<i>14,1</i>	Grecia .....	14,3	Grecia .....	14,6
Grecia .....	14,1	Estados Unidos .....	14,9	<i>España</i> .....	<i>14,9</i>

(\*) La posición de cada país se obtiene tomando la media de 36 clasificaciones obtenidas por cada una de las 36 familias tipo. Las puntuaciones van desde 1, para la situación más generosa, hasta 17, para la de menos cuantía.

Fuente: Bradshaw (1994), reproducido en Commaille (1998, pág. 23).

## V. LA PERSPECTIVA DEL FUTURO

La protección a la familia en España se encuentra frente a una peculiar paradoja. Por un lado, la familia aparece como la institución que goza del mayor aprecio y valoración entre los ciudadanos. Incluso entre los jóvenes, a los que tantas veces se les supone o describe en ruptura con la familia; todas las encuestas muestran que predominan sus juicios muy positivos respecto a sus padres y madres; la calidad de las relaciones familiares y sus comportamientos mantienen los supuestos culturales básicos de la familia (Iglesias de Ussel, 1998, cap. 4). Pero, por otro lado, existe un difuso rechazo a introducir políticas directas en favor de la familia y, en la práctica, España es el país de Europa Occidental con más bajos niveles de protección y aportaciones

económicas a la familia. ¿Podrá desaparecer esta paradójica situación y adoptar el Parlamento y el poder ejecutivo medidas decididas —con contenido económico o no— en favor de la familia?

Hasta ahora, son innegables las dificultades habidas para el desarrollo de una política global de protección familiar. La mejor prueba se encuentra en los hechos: su ausencia, pese a las circunstancias propicias acaecidas desde la recuperación de la democracia en España. Pese a los importantes cambios jurídicos introducidos en la regulación de la familia, como la novedad del divorcio; pese a la aceleración de los cambios en la estructura familiar; pese a la proclamación por la ONU de 1994 como Año Internacional de la Familia, que dotó de respaldo y legitimación pública a las políticas familiares,

y tantas circunstancias más, no se han implantado políticas activas sobre la familia por parte de los poderes públicos.

El mismo cambio de signo de la natalidad lo habría facilitado. De haber existido voluntad política, el descenso de la natalidad en España hubiera permitido mejorar sustantivamente las ayudas públicas por hijos con un crecimiento pequeño de los presupuestos públicos.

Ninguno de esos elementos, ni los tímidos impulsos recibidos de la Comunidad Europea, han logrado cristalizar una política familiar directa y explícita en España. Con estos precedentes, cualquier pronóstico de cambio de rumbo debe formularse con cautela. Ciertamente, la posición del Partido Popular en el gobierno, y sus apoyos parlamentarios —CIU y PNV—, coinciden en la necesidad de reforzar la protec-

ción familiar; siempre han mantenido posiciones parlamentarias en defensa de la protección a la familia.

Pero la mitad de una legislación del gobierno del Partido Popular (mayo 1996-noviembre 1998), y sin mayoría parlamentaria, es un plazo demasiado breve para evaluar su política en este ámbito. Sus objetivos iniciales fueron ambiciosos; su programa electoral de 1996 declara importante y urgente establecer una eficaz política en apoyo de la familia, con medidas jurídicas, fiscales y de vivienda, sanidad o educación. Se defiende una política de protección global de la familia, como la Constitución postula, y se formula un compromiso genérico muy amplio en su defensa: «Fortalecer la familia es un requisito clave para la consolidación de una sociedad vigorosa. Es el cauce de la solidaridad intergeneracional y la mejor red de seguridad frente a cualquier contingencia» (Partido Popular, 1996, pág. 181).

Con el nuevo gobierno del PP ha cambiado la orientación básica respecto a la familia. Se ha traducido ya en medidas fiscales, en especial con la reforma del IRPF, que incrementa sustancialmente los beneficios fiscales a la familia, tanto por hijos como por ascendientes, además de fijar un mínimo personal y familiar que se restará de las rentas brutas del contribuyente. Se ha acordado favorecer las excedencias por maternidad, al eximir de pagar a los empresarios las cuotas a la seguridad social del trabajador contratado en sustitución de la trabajadora en baja maternal. Se ha aprobado un Plan de Acción contra la violencia doméstica (Dancausa, 1998). Se encuentra en fase de negociación el contrato fijo a tiempo parcial, que puede favorecer la compatibilidad entre trabajo y vida familiar para

padres y madres. Y una importante decisión se adopta en noviembre de 1998: el Consejo de Ministros crea una Comisión Interministerial cuyo objetivo es elaborar, antes de julio de 1999, un Plan Integral de Apoyo a la Familia. El proyecto contiene: políticas sectoriales —vivienda, educación, sanidad—; educación en valores, y una tercera parte dedicada a familias en situación especial: numerosas, monoparentales, con ancianos discapacitados, las que han tenido partos múltiples, etc. También se preparan medidas para conciliar la vida familiar y la laboral.

Aunque es notoria la voluntad de cambio, también lo es que no se ha producido el giro cultural que dote de legitimidad en la sociedad española a la presencia de los intereses familiares en el escenario público. Será difícil que se produzca sin el acuerdo entre todos los partidos políticos parlamentarios, lo que requiere un compromiso activo también del PSOE. ¿Podrá favorecerlo el «Acuerdo de la Comisión creada con el objetivo de estudiar la situación actual de la familia en España y conocer y proponer actuaciones al Gobierno»? (10).

Muchas de sus propuestas versan sobre la familia. Defiende la necesidad de políticas específicas dirigidas a la familia en tanto que unidad de convivencia y afecto: «Insta al Gobierno a que se impulse una Política Integral de Apoyo a la familia en la que se adopten medidas necesarias», y califica la política familiar como prioritaria para los poderes públicos. Aunque menciona —por una enmienda presentada por el PSOE (11)— que «en España hay un problema de baja natalidad que puede tener importantes repercusiones en el futuro», el Acuerdo no respalda políticas explícitamente pronatalistas.

Enumera distintas esferas donde son necesarias actuaciones de los poderes públicos, como la conciliación de la vida laboral y las responsabilidades familiares en vivienda, educación, sanidad, política fiscal y de rentas, la atención a las personas mayores, al menor, conflictos familiares o prevención de la violencia en la familia.

Aunque son más numerosas las propuestas genéricas —se realizarán «estudios», elaborar «un plan», «revisar», «impulsar»— que compromisos o enunciados específicos, su contenido posibilita impulsar la protección familiar. La interpretación que se realice de su contenido marcará el alcance concreto de sus promesas. Las incertidumbres de la seguridad social pueden arrastrar medidas concretas de política familiar. Y los indicios primeros sugieren que puede ser con respaldo muy generalizado entre los partidos políticos.

Lo mismo ocurre con el «Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social» (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996), conocido como Pacto de Toledo, que contiene también importantes previsiones familiares. Unas de detalle, sobre orfandad y viudedad, propugnando elevar las edades de los beneficiarios y el incremento de sus cuantías. Pero una tercera previsión del Acuerdo reviste gran relevancia para nuestros propósitos. Por primera vez en la democracia, se propugna una medida de política demográfica con el fin explícito de fomentar la natalidad, en estos términos: «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» (Ministerio Trabajo, 1996, págs. 37-38).

Se trata de una previsión histórica, al menos por tres razones: por vincular la situación de la seguridad social con la natalidad —lo cual técnicamente es discutible (12)—; por propugnar una política directamente natalista, y por tener el respaldo de las organizaciones sindicales. Su inciso final contiene un mandato de efectividad que permite abrigar esperanzas de cumplimiento.

La atención sanitaria a los ancianos puede ser otra circunstancia que impulse el desarrollo de la protección familiar. Las dificultades financieras de la sanidad pública —en un contexto de cambios demográficos, y de crecimiento muy rápido de los costes sanitarios y de las tecnologías del sector— están forzando al reconocimiento del papel de la familia en su importante función de proveedor de cuidados de la salud, sobre todo con los enfermos crónicos. Para afrontar esta situación, en numerosos países los responsables políticos adoptan medidas para que las familias sigan proporcionando ayuda económica y social a los ancianos (Bahr, Déchaux y Stiehr, 1995, pág. 187), implicando de forma creciente a aquéllas en la labor asistencial. En España, las aportaciones de la familia son tradicionales; era obligado para buena parte de la población, ya que la prestación sanitaria no se universalizó en el sistema público hasta 1989. Logrado esto, el sistema público se ve obligado a reconocer —y a respaldar— la intervención instrumental de la familia, precisamente para cortar

el crecimiento de costes del sistema público.

En España, la preocupación por los gastos sanitarios en la seguridad social ha dado lugar a otro acuerdo parlamentario. Se trata del «Informe de la Comisión de Sanidad y Consumo para avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Salud, garantizar un marco financiero estable y modernizar el Sistema Sanitario». Propone el régimen abierto y la creación de nuevas alternativas asistenciales de acogida familiar y ayuda a domicilio. De manera específica, se apela al reconocimiento de la familia, al propugnar el Parlamento que: «Entiende necesario involucrar a la sociedad, en su conjunto, y a las familias, en particular, en la atención sociosanitaria. En este sentido, la Subcomisión insta al Gobierno a: [...] Reconocer de forma efectiva el papel asistencial de las familias en la dedicación personal que prestan sus miembros a los enfermos crónicos y a los ancianos» (13).

Si se quiere desarrollar y legitimar la protección familiar en España, se necesita el impulso decidido de los partidos políticos. Sólo con un respaldo compartido será posible establecer una política moderna en este campo, que requiere medidas económicas, políticas y culturales. El futuro vendrá marcado, lógicamente, por las decisiones del gobierno y del conjunto de partidos parlamentarios. Pero la postura del PSOE, por su peso electoral y por el recelo con que trató esta política durante sus años de gobierno, será muy decisiva. Se necesita un compromiso abierto para suprimir el larvado menosprecio de esta esfera de la protección social. Si se consolida el cambio de orientación apuntado en 1993, la protección familiar puede entrar en un rápido proceso de consolidación (14).

## VI. CONCLUSIONES

1. Debido a que la evolución política de España durante el siglo xx ha estado poco sincronizada con el resto de países de la Unión Europea, lo mismo ha ocurrido con el tratamiento de la protección familiar, que ha tenido una evolución diferente. Esta singularidad ha marcado esta esfera de la acción pública hasta nuestros días.

2. En España, después de su temprano nacimiento a principios de siglo, se produce un profundo e innovador cambio de orientación de la protección familiar durante la Segunda República. Su vigencia fue demasiado corta por la Guerra Civil; por consiguiente, no llegó a desplegar todas sus consecuencias modernizadoras en la sociedad.

3. Durante el franquismo, y ya desde la Guerra Civil, se suprimen todas las medidas republicanas, con un objetivo familiar explícito: imponer la familia tradicional como única modalidad legítima en la sociedad española. La protección familiar se utiliza como instrumento para respaldar ese objetivo, y no para apoyar las necesidades familiares de los ciudadanos.

4. Ya durante la Guerra Civil se legisla sobre el subsidio familiar para trabajadores, pero a mediados de los años cuarenta comienza a implantarse el sistema conocido como «plus familiar». Sus fondos se allegaban en cada empresa entre los trabajadores a su servicio, quienes eran los beneficiarios según los puntos obtenidos en función de su situación familiar (número y edades de los hijos, trabajo o no de la esposa, otros familiares convivientes, etc). El valor de los puntos —y, por consiguiente, los ingresos recibidos por los asalariados— diferían mucho por em-

presa y según la carga familiar de los trabajadores. Los instrumentos de la política de protección eran reforzados por una intensa tarea ideológica natalista.

5. La carga ideológica con que se desarrolla la protección familiar y, en general, la política de la familia, bloquea su adaptación a la evolución social. Paulatinamente, deja al margen fenómenos emergentes, como las familias monoparentales, las situaciones de ruptura matrimonial, aunque no se admitiera el divorcio, aumento del número de madres solteras, las familias incompletas por separación debida a los intensos procesos de emigración exterior, etcétera.

6. Junto a la marginación de fenómenos emergentes, la protección familiar sufre, desde los años sesenta, la pérdida de relevancia económica. La ocasionan el mantenimiento de la cuantía de las prestaciones en un contexto de aumento de salarios, inflación y desarrollo económico. Las cantidades económicas destinadas a la protección familiar son en España las más bajas de la Europa de nuestro entorno, cualquiera que sea el criterio empleado para cuantificarlas. Una situación presente al final del franquismo y que perdura hasta nuestros días.

7. La importancia simbólica acordada por el franquismo a la familia ha obstaculizado el desarrollo de la protección familiar en la democracia, y explica el recelo con que se la contempla. El régimen democrático suprime la imposición de un modelo familiar tradicional, pero no aborda la modernización de los sistemas de protección familiar ni la actualización de sus cuantías económicas, cada vez menos importantes. La pérdida de peso de las medidas económicas directas

tampoco se ha compensado con medidas de política fiscal.

8. La protección familiar que quedaba se ha orientado hacia el asistencialismo. La medida de protección más arraigada en Europa, la ayuda por hijos, ha visto suprimido su carácter universal y se concede únicamente en función de necesidades familiares. De instrumento tradicional de protección familiar, se transforma en política de acción social.

9. Desde 1993 de manera tímida, y con la llegada al poder del PP en 1996 de manera nítida, se observa un cambio en la orientación de la protección familiar. Las dificultades de la seguridad social pueden favorecer acciones más firmes; pero se necesitan respaldos directos de los partidos para introducir medidas semejantes a las de otros países europeos y, más aún, para introducir en la cultura política y ciudadana la legitimidad de políticas de protección familiar en la España democrática.

#### NOTAS

(1) Informe de la Comisión de Política Social y Empleo con objeto de estudiar la «Situación actual de la familia y conocer y proponer actuaciones al Gobierno», *Boletín Oficial Congreso Diputados*, 9 diciembre 1997 página 17; aunque aprobado por unanimidad, la cita proviene de una enmienda presentada por el PSOE; véase *Boletín Oficial Congreso Diputados*, 14 noviembre 1997 página 7.

(2) En su reunión del 29 de septiembre de 1989, acordaron una declaración en los siguientes términos: «La legitimidad del interés comunitario en el tema de la familia se fundamenta en el reconocimiento de hechos objetivos y, no tanto, en bases ideológicas. Hechos objetivos como el papel económico de la familia, la responsabilidad de la familia en la educación de los hijos, la importancia de la familia como primer espacio para la solidaridad entre generaciones, la irreversible preocupación por la igualdad entre hombres y mujeres y la aspiración de las mujeres a acceder plenamente a una vida social con el fin de asegurar un entorno apropiado a la familia que permita su desarrollo armonioso y la realización personal de sus miembros, todo en el respeto a la libre elección del número de hijos» (cit. en THIEBAUT, 1994, pág. 135).

(3) La figura de Severino Aznar carece del estudio que merece su protagonismo en

la posguerra en la formulación y gestión de la política familiar, y en la promoción de estudios familiares y demográficos desde sus puestos de director de la *Revista Internacional de Sociología* del CSIC y del Instituto Nacional de Previsión; unas primeras referencias se encuentran en FERNÁNDEZ VARGAS (1996, págs. 169-181) y en IGLESIAS DE USSEL (1998, págs. 324-325).

(4) ALONSO OLEA y TORTUERO (1995, página 333); en las págs. 335-336, detallan las diferencias entre el subsidio y el plus familiar, y el procedimiento para fijar su cuantía; otra explicación en MEIL (1998, pág. 8).

(5) En 1960, el promedio nacional del valor de cada punto oscilaba entre 46,50 pesetas en la construcción y 186,30 en la banca —cuatro veces más elevado—; véase ALONSO OLEA y TORTUERO (1995, pág. 336).

(6) Un análisis detallado de las medidas adoptadas puede consultarse en DEL CAMPO (1974).

(7) La mortalidad era más alta en las familias muy numerosas, y fueron, sobre todo, médicos los cabezas de familia premiados; estas y otras singularidades de los premios de natalidad, en el análisis rudimentario de los expedientes de los beneficiarios de PERPIÑA (1961).

(8) MEIL (1998, pág. 10); la creciente desatención de la política familiar se evidencia si se recuerda que en 1975 una familia semejante en Alemania, donde no tiene gran importancia la política familiar, obtenía más del doble en términos relativos a la renta per cápita (22 por 100), y en Francia alcanzaría un porcentaje entre el 32 y 41 por 100, según las características de la familia.

(9) En la práctica, son muy poco frecuentes cláusulas en los convenios colectivos que concedan beneficios adicionales por maternidad, permiso por lactancia, permiso por maternidad o excedencia para el cuidado de los hijos; véase el análisis de los convenios publicados en 1996 y 1997 en SIERRA HERNÁIZ (1998).

(10) Acuerdo recogido en el *Boletín Oficial Congreso Diputados*, 9 diciembre 1997, páginas 1-21.

(11) *Boletín Oficial Congreso Diputados*, 14 noviembre 1997, pág. 7.

(12) Es muy baja en España la tasa de actividad —relación entre población activa (personas que trabajan y parados) y población en edad de trabajar—, que podría subir sin necesidad de hacerlo la natalidad si se incrementa la participación de las mujeres, sobre todo las de edades medias, en la población activa.

(13) *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso Diputados*; n.º 230, de 7 enero de 1998.

(14) El respaldo a políticas de protección familiar efectivas puede materializarse, según el compromiso anunciado por el candidato del PSOE a la Presidencia de Gobierno, José Borrell, que ilustra elocuentemente la larvada hostilidad a esta política; al afirmar que incluirá en su programa electoral la defensa de la familia entre sus prioridades, si accede al gobierno, se producen reacciones

de sorpresa entre los militantes de su partido, y críticas por considerarlo propio de la derecha europea, ante lo que el Sr. Borrel afirma: «Parece retrógado o neocristiano, pero no me importa; hay que potenciar la familia; no nos podemos imaginar hasta qué punto es importante en la sociedad española. En España, la solidaridad reposa increíblemente en la familia. Es la institución más solidaria que existe, por encima de los esquemas de protección social, y no está recibiendo las ayudas con las que cuenta en otros países. Menos mal que existe la familia, si no, el gasto social con respecto al producto interior bruto se habría disparado, ¿cuantos ancianos habrían quedado abandonados?» (Diario *El Mundo*, de 6 noviembre de 1998, pág. 12).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO OLEA, Manuel, y TORTUERO, J. L. (1995), *Instituciones de Seguridad Social*, Ed. Civitas, Madrid.
- BAHR, Howard M.; DECHAUX, Jean-Hughes, y STIEHR, Karin (1995), «Evolución de los vínculos familiares: padres e hijos adultos», en LANGLOIS, Simon, y CAMPO, Salustiano del (eds.), *¿Convergencia o divergencia? Comparación de tendencias sociales recientes en las sociedades industriales*, Ed. Fundación BBV, Madrid.
- CABRÉ, Ana (1990), «¿Es compatible la protección de la familia con la liberación de la mujer?», en Varios Autores, *Mujer y Demografía*, Instituto de la Mujer, Madrid, páginas 9-17.
- CAMPO, Salustiano del (1974), *Política demográfica en España*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid.
- COMMILLE, Jacques (1998), «La politique française à l'égard de la famille», *Regards sur l'actualité*, enero, págs. 12-25.
- DANCAUSA TREVIÑO, Concepción (1998), «Plan de Acción contra la violencia doméstica», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 10, páginas 143-157.
- DURÁN, M.ª Ángeles (1987), *De puertas adentro*, Ed. Instituto de la Mujer, Madrid.
- ESPÍN CÁNOVAS, Diego (1984), en Varios Autores, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, volumen 4.º, págs. 17-45.
- FERNÁNDEZ VARGAS, Valentina (1996), «El concepto de lo femenino y lo masculino en el pensamiento católico social español», en M. A. DURAN (ed.), *Mujeres y hombres en la formación de la teoría sociológica*, Ed. CIS, Madrid, págs. 169-181.
- FOESSA, Fundación (1994), «La Familia», en *Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, Madrid, págs. 415-547.
- GONZÁLEZ SANCHO, Emilio (1993), «Las prestaciones familiares en la Comunidad Europea: perspectivas de convergencia, armonización y unificación», en Varios autores, *Convergencia de políticas sociales*, Ed. Ministerio Trabajo y Seguridad Social, Madrid, págs. 131-141.
- GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio (1998), *La política de gasto social, 1984-1996*, Ed. Consejo Económico y Social, Madrid.
- IGLESIAS DE USSEL, Julio (1998), *La familia y el cambio político en España*, Ed. Tecnos, Madrid.
- JIMÉNEZ BLANCO, Antonio (1993), «Comentario al Art. 39 de la Constitución», en Varios Autores, *Comentario a la Constitución. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Centro Estudios Ramón Areces, Madrid, págs. 510-515.
- LOPEZ LÓPEZ, M.ª Teresa (1996), *La protección social a la familia en España y en los demás estados miembros de la Unión Europea*, Ed. Fundación BBV, Madrid.
- MEIL, Gerardo (1995), «Presente y futuro de la política familiar en España», *Revista Española Investigaciones Sociológicas*, número 70, págs. 67-90.
- (1998), «La protección social de la familia en España», Conferencia pronunciada en el Ciclo *Jóvenes Sociólogos*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- MENDOZA, Isabel (1994), «La configuración actual del sistema de seguridad social», *Boletín Económico de ICE*, n.º 2431, noviembre, págs. 2827-2839.
- MINISTERIO TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1996), *Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social*, Madrid.
- OBSERVATOIRE EUROPEEN DES POLITIQUES FAMILIALES NATIONALES (1998), *Synthèse des politiques familiales nationales en 1996*, Commission Européenne.
- PARTIDO POPULAR (1996), *Programa electoral 1996; con la nueva mayoría*.
- PARTIDO SOCIALISTA (1993), *Programa electoral. El programa de la mayoría*.
- PERPIÑA RODRIGUEZ, Antonio (1961), «Las familias muy numerosas en España. Estudio sobre los Premios de Natalidad», *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, vol. X, n.º 4, págs. 929-959.
- REQUENA SANTOS, F. (1991), *Redes sociales y mercado de trabajo*, Ed. C.I.S., Madrid.
- RODRIGUEZ SALDAÑA, M.ª Cruz (1994), «Política familiar y demografía», en Varios Autores, *Familia en un mundo cambiante*, Actas Congreso Internacional de la Familia, Universidad Pontificia, Salamanca, páginas 139-152.
- SIERRA HERNANZ, Elisa (1998), «Igualdad de oportunidades y acción positiva en la negociación colectiva española», en Varios Autores, *La nueva función de la negociación colectiva y los acuerdos interconfederales sobre el empleo*, Ed. Ministerio Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, páginas 71-100.
- THIEBAUT LUIS, M.ª Paz (1994), «La incidencia de las políticas en la familia», en Varios Autores, *Familia en un mundo cambiante*, Actas Congreso Internacional de la Familia, Universidad Pontificia, Salamanca, págs. 127-139.

### Resumen

El artículo, después de establecer la fundamentación de las políticas de protección familiar a partir de la consideración de las externalidades que de la familia se derivan y de la alta valoración social de la familia, revisa, desde una perspectiva histórica y comparativa con otros países, la evolución y situación de la protección familiar en España. A pesar de que el franquismo trató de potenciar la familia tradicional por razones políticas, la ayuda económica efectiva a la familia española fue limitada al final de la dictadura. Por otro lado, el advenimiento de la democracia, en su deseo de romper con las tradiciones franquistas, descuidó la ayuda económica a la familia, y ésta se orientó hacia el asistencialismo. Ello se ha traducido en que, desde una perspectiva comparada con los demás países de la Unión Europea, España ocupe una de las posiciones finales en la cuantía de las ayudas familiares, si bien últimamente parece apreciarse una tímida tendencia al cambio en el apoyo estatal a la familia.

*Palabras clave:* protección familiar, maternidad, beneficios fiscales.

### Abstract

After establishing the grounds for family protection policies on the basis of taking into account external factors arising from the family and its high social consideration, this article reviews the development and situation of family protection in Spain both from a historical perspective and in comparison with other countries. Although the Franco regime tried to foment the traditional family for political reasons, actual economic assistance for the Spanish family was limited at the end of the dictatorship. Furthermore, in its anxiety to break with Franco system the advent of democracy overlooked economic aid for the family, and this tended more towards welfare. The outcome of all this is that, compared with the other countries of the European Union, Spain occupies one of the last positions with regard to the amount of family allowances, although there now appears to be an incipient tendency towards change in state assistance to the family.

*Key words:* family protection, maternity, tax benefits.

*JEL classification:* H53, I38.