Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar

02

Luis Ayuso Sánchez y
José Manuel García Moreno
(coordinadores)

Enfoques
CENTRA
Ciencias Sociales

Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar

COLECCIÓN ENFOQUES, NÚMERO 2

Enfoques
CENTRA
Ciencias Sociales

EDITA
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces M. P.,
Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, Junta de Andalucía

© Del texto: los autores, 2024
© De la edición:
Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces
Avda. Blas Infante s/n — Coria del Río. 41100 Sevilla
Tel.: 955 055 210 - Fax: 955 055 211
www.centrodeestudiosandaluces.es

Primera edición en papel, junio de 2024
Primera edición digital, septiembre de 2026

ISBN(e): 978-84-10064-56-0
ISSN: 3020-3724
DOI: https://doi.org/10.54790/fcentracs.10

Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar

Luis Ayuso Sánchez y
José Manuel García Moreno
(coordinadores)

Enfoques CENTRA Ciencias Sociales 02

Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa
Centro de Estudios Andaluces

CENTRA
Ciencias Sociales

CONSEJO EDITORIAL

Presidente: **Tristán Pertíñez Blasco**
Director-Gerente
Fundación Centro de Estudios Andaluces (CENTRA)

Director: **Félix Requena Santos**
Catedrático de sociología
Universidad de Málaga y Patrono CENTRA

Editor: **Luis Ayuso Sánchez**
Catedrático de sociología
Universidad de Málaga

Coordinador: **Cristóbal Torres Albero**
Catedrático de sociología
Universidad Autónoma de Madrid

Inmaculada Aznar Díaz
Profesora titular de didáctica y organización escolar
Universidad de Granada

Marialva Carlos Barbosa
Profesora titular de periodismo
Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)

Carin Björngren Cuadra
Catedrática de trabajo social
Malmö University (Suecia)

Carmen Espejo Cala
Catedrática de periodismo
Universidad de Sevilla

Manuel Fernández Esquinas
Científico titular de sociología
Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC)

Juan Sebastián Fernández Prados
Catedrático de sociología
Universidad de Almería

Yolanda García Calvente
Catedrática de derecho financiero y tributario
Universidad de Granada

José Manuel García Moreno
Profesor titular de sociología
Universidad de Málaga

Estrella Gualda Caballero
Catedrática de sociología
Universidad de Huelva

Flor Mª Guerrero Casas
Catedrática de mét. cuantitativos en economía y empresa
Universidad Pablo de Olavide

Gonzalo Vicente Herranz de Rafael
Catedrático de sociología
Universidad de Málaga

Celeste Jiménez de Madariaga
Catedrática de antropología social
Universidad de Huelva

Francisco José Llera Ramo
Catedrático emérito de ciencia política y de la administración
Universidad del País Vasco

Mª Dolores Martín-Lagos López
Profesora titular de sociología
Universidad de Granada

Natascia Mattuci
Catedrática de filosofía política
Università de Macerata (Italia)

Felipe Morente Mejías
Catedrático emérito de sociología
Universidad de Jaén

José Antonio Peña Ramos
Profesor titular de CC.PP. y de la administración
Universidad de Granada

Alejandro Portes
Catedrático emérito de sociología
Princeton University (EE.UU.)

María Soledad Ramírez Montoya
Profesora titular de educación
Instituto Tecnológico de Monterrey (México)

Manuel Ricardo Torres Soriano
Catedrático de ciencia política y de la administración
Universidad Pablo de Olavide

Karina Villalba
Profesora de salud pública
University of Central Florida (EE.UU.)

Índice

Introducción. La necesidad de repensar el Estado de bienestar en España en clave familiar **13**
Luis Ayuso Sánchez y José Manuel García Moreno

Referencias bibliográficas 19

REFLEXIONAR SOBRE LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN CLAVE TEMPORAL

1. Pasado, presente y futuro de las políticas familiares en España **25**
Julio Iglesias de Ussel

1.1. Las dos caras de la realidad 25
1.2. Nuevos escenarios de las políticas familiares 30
1.3. Los obstáculos a las políticas familiares 37
1.4. Prerrequisitos de la política familiar 47
1.5. Orientaciones de futuro 54
Referencias bibliográficas 63

2. Transición demográfica, igualdad de género y políticas públicas en contexto: el caso de la custodia compartida **67**
Lluís Flaquer Vilardebó

2.1. Introducción: Objeto y metodología del capítulo 67
2.2. Dos transiciones demográficas 69
2.3. ¿Cómo medir la igualdad de género? 74
2.4. Relaciones entre la custodia compartida y la igualdad de género 76
2.5. ¿Cómo podemos fomentar el uso de la custodia compartida? 81
2.6. Conclusiones 85
Referencias bibliográficas 86

MARCOS JURÍDICOS Y FISCALES PARA LA REALIZACIÓN DE POLÍTICAS FAMILIARES

3. Fundamentos jurídicos de las políticas familiares **93**
Salomé Adroher Biosca

3.1. Introducción 93
3.2. Objeto y alcance de las políticas familiares 96
3.3. Competencias en materia de políticas familiares 101
3.4. Ámbitos de las políticas familiares 107
3.5. Finalidad de las políticas familiares 117
Referencias bibliográficas 120

4. Tributo y familia: contexto y fundamento **125**
Yolanda García Calvente

4.1. Introducción 125
4.2. La función extrafiscal del tributo como instrumento de protección de la familia 127
4.3. Políticas familiares en Europa: especial referencia al ingreso y al gasto público 134
4.4. A modo de conclusión 140
Referencias bibliográficas 140

5. La especialización de los juzgados civiles en infancia, familia y capacidad: hacia la igualdad de las familias ante la ley **143**
Belén Ureña Carazo

5.1. Introducción 143
5.2. La especialización en infancia, familia y capacidad dentro del orden jurisdiccional civil 145
5.3. Justificación de la especialización de la jurisdicción civil en materias de infancia, familia y capacidad 148
Referencias bibliográficas 152

POLÍTICAS FAMILIARES PARA LA INFANCIA, LA CONCILIACIÓN Y LA CORRESPONSABILIDAD

6. El bienestar infantil y su medición **155**
Ferrán Casas Aznar

6.1. ¿Qué es calidad de vida? 155
6.2. El bienestar subjetivo de todos los seres humanos 156
6.3. La nueva investigación con adolescentes (12-16 años) 158
6.4. Bienestar subjetivo de niños y adolescentes: Resultados «inesperados» 159
6.5. Nuevos resultados y retos 161
6.6. Bases de datos internacionales con información sobre bienestar subjetivo (BS) de niños y niñas 162
6.7. El proyecto internacional Mundos de la Infancia (Children's Worlds) 162
6.8. Conclusiones destacables del proyecto Children's Worlds 173
6.9. Diferentes aproximaciones al hecho de comparar y sentido de las comparaciones 173
6.10. Reflexiones finales 174
Referencias bibliográficas 175

7. Los permisos parentales como recurso para la conciliación de la vida familiar y laboral **179**
Gerardo Meil Landwerlin

7.1. Introducción 179
7.2. Evolución de los objetivos de los permisos parentales 180
7.3. Los permisos parentales en España en 2023 184
7.4. Evolución de las pautas de uso de los distintos permisos 188
7.5. El impacto del uso de los permisos parentales en la implicación de los padres en el cuidado de los hijos 192
7.6. Resumen y conclusiones 198
Referencias bibliográficas 199

8. Gobernanza multinivel de las políticas familiares y de conciliación: los servicios de atención y educación infantil **205**
Anna Escobedo Caparros

8.1. Introducción 205
8.2. Definición, criterios y mecanismos de las políticas de conciliación 208
8.3. La gobernanza multinivel de las políticas de conciliación y en particular en su vertiente de servicios infantiles 212
8.4. Conclusión y retos de futuro 219
Referencias bibliográficas 222

9. Teletrabajo, digitalización y diferencias de género en un contexto de transformación de las políticas familiares **227**
Consuelo León Llorente

9.1. Introducción 227
9.2. Políticas de flexibilidad y diferencias de género en España antes de la pandemia 231
9.3. La transformación de las políticas de conciliación en el contexto de la digitalización y el teletrabajo intensivo originado por el COVID-19 235
9.4. Conclusiones y retos de futuro 242
Referencias bibliográficas 245

CICLO DE VIDA Y POLÍTICAS CON PERSPECTIVA DE FAMILIA

10. Políticas familiares dirigidas al bienestar de los menores: la custodia compartida en España desde una perspectiva europea **255**
José Manuel Jiménez-Cabello

10.1. Introducción 255
10.2. La custodia compartida en Europa 256
10.3. España y la Ley 15/2005 como área determinante 259
10.4. Evolución de la custodia de hijos en España 260
10.5. El impacto de la legislación en materia de custodia en Europa y España 263
10.6. ¿Por qué es importante la dimensión jurídica? 265
10.7. Asignación de la custodia: bienestar y consecuencias 266
10.8. Conclusiones y consideraciones finales 267
Referencias bibliográficas 269

11. Los jóvenes en las políticas públicas: Implicaciones socioeconómicas 275
Almudena Moreno Mínguez

11.1. Introducción 275
11.2. Contextualización: jóvenes en situación de riesgo permanente 276
11.3. El déficit en políticas de juventud: una constante 283
11.4. Conclusión: Implicaciones políticas 286
Referencias bibliográficas 288

12. Nuevos escenarios. La soledad senior: realidades, retos y políticas familiares 291
Pedro Sánchez Vera

12.1. Introducción 291
12.2. Herencia y transferencia patrimonial como parte de las políticas familiares 299
12.3. Políticas familiares y mascotas: uno más en la familia 303
12.4. Mayores y nuevas relaciones: Huyendo de la soledad 308
12.5. Residencias de mayores y políticas de familia 314
Referencias bibliográficas 317

CONCLUSIONES

Conclusiones . Debatiendo sobre la familia y la política familiar 323
José Manuel García Moreno, Luis Ayuso Sánchez y Guadalupe Quintana Gutiérrez

Referencias bibliográficas 334

Sobre los autores 339

Introducción

La necesidad de repensar el Estado de bienestar en España en clave familiar

Luis Ayuso Sánchez y
José Manuel García Moreno

Bajo el título *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema de bienestar,* este libro persigue reflexionar sobre el importante papel que pueden adquirir las políticas familiares en nuestro país para enfrentarse a los nuevos desafíos que trae consigo la sociedad digital. Las políticas familiares constituyen una parte fundamental de las políticas sociales vinculando elementos macro y micro propios de cada sociedad. Originalmente fueron diseñadas alrededor de la constitución del Estado de bienestar, bajo un modelo predominante de familia, una estabilidad laboral y un pacto público-privado en torno a la idea de Estado-nación (Commaille *et al.*, 2002). Su variedad y expansión ha dependido de múltiples factores, desde las propias tradiciones culturales e históricas del país, sus condiciones demográficas y económicas, la participación femenina en el mercado laboral, hasta los valores *familiaristas* y de género predominantes en cada región.

Las investigaciones sobre políticas familiares comparadas señalan una amplia heterogeneidad en todo el continente (Van Lancker y Zagel, 2022). A excepción de los países de Europa central, donde estas políticas han tenido siempre una presencia constante, en el resto se ha pasado por diferentes momentos, distintas orientaciones y con impacto muy diverso (Gauthier, 1996; Kaufmann *et al.*, 2002). La forma en la que la familia ha entrado en la agenda pública ha sido muy heterogénea. En sus inicios, se caracterizó por su carácter natalista, desincentivando la participación femenina en el ámbito extradoméstico; posteriormente como formas de intervención pública para la lucha contra la pobreza; en un tercer momento, incitando las medidas de conciliación de vida familiar y laboral dirigidas principalmente a las mujeres (McDaniel, 2002), y más recientemente aparecen iniciativas que tienen en cuenta las necesidades de la población más mayor, el nuevo rol de los padres en la esfera doméstica y la diversidad familiar.

Desde el punto de vista de la investigación social, en este campo han participado sociólogos, politólogos, economistas, trabajadores sociales, juristas y un largo etcétera de profesionales preocupados por el bienestar de las familias. Tradicionalmente se han enfrentado a tres dificultades que en buena medida siguen aún vigentes. Por un lado, la definición de lo que es y sobre todo de lo que no es una política familiar. La familia es una institución privada, pero de interés público (Kaufmann *et al.*, 2002). A veces se cae en el error de incluir como políticas familiares una serie de políticas que afectan a las familias, pero sin ser esta su principal finalidad. Su consideración tan amplia puede dar lugar a que toda política social se considere como familiar, y por tanto también ninguna. La política familiar debe partir de la definición de su campo de actuación concreto, unos instrumentos propios y un criterio familiar en el diseño de la política (Saraceno, 2022). En buena medida este criterio sigue siendo objeto de debate en torno a la clasificación de las políticas familiares implícitas o explícitas (Björk y Rostgaard, 2018).

Una segunda dificultad es la referida a la existencia de múltiples tipologías para clasificar a las políticas familiares que obstaculiza su puesta en práctica. Esta diversidad se debe a los distintos sistemas de bienestar, a las diferentes formas de entender el concepto de política familiar en cada país y a la propia cultura familiar. Todo ello hace difícil homogeneizar la complejidad y la multidimensionalidad de las políticas familiares que permitan mayores avances en este campo (Daly, 2020). El rico debate teórico existente alrededor de conceptos como *familiarismo*, desmercantilización, desfamiliarización, *degenderizing*, etc., permite reflexionar sobre la teorización de estas políticas, pero también supone un hándicap a la hora de elaborar medidas prácticas que contemplen la diversidad de acción en este

ámbito. Sobre todo, cuando no existe un consenso sobre los indicadores que se deben utilizar a la hora de evaluar estas políticas de forma comparada, que es la tercera dificultad. Desde la economía se enfatizan principalmente los indicadores de carácter económico (ayudas a los ingresos para las familias, prestaciones por hijos, asignaciones familiares, etc.), los juristas subrayan los elementos normativos propios en materia familiar de cada país (políticas de licencias y permisos para el cuidado de niños principalmente), y entre los sociólogos hay también un debate centrado en las propias tipologías y en las diversas formas de medir la desfamiliarización o los factores de desigualdad de género en el ámbito familiar (*degenderizing*) (Kurowska, 2018).

En nuestro país, pese a la existencia de trabajos de un enorme valor e interés desde finales de la década de los noventa (Meil, 1995; Flaquer, 2000; Iglesias de Ussel y Meil, 2001), el estudio de las políticas familiares ocupa un lugar secundario en las ciencias sociales, al igual que esta temática dentro de la agenda pública. España, como el resto de los países mediterráneos, se caracteriza por una gran importancia de la familia y de las redes familiares, con alto reconocimiento de su labor por la ciudadanía, a pesar del intenso cambio familiar y de nuestra diversidad ideológica (Ayuso, 2019). La familia sigue siendo la principal institución garante del bienestar y la calidad de vida, la que mejor responde ante las crisis, y de forma más rápida y humana. Sin embargo, nuestro país apenas ha desarrollado políticas familiares explícitas para su protección y apoyo, aunque este es un ámbito que cada vez despierta más interés por parte de los partidos políticos y agentes públicos (Ayuso y Bascón, 2021; OCDE, 2022); véanse las distintas iniciativas llevadas por algunas comunidades autónomas (Redondo y García, 2022) o la reciente ley de familias presentada por el Gobierno a finales de 2022[1].

La nueva sociedad digital hacia la que se encamina la sociedad española supone todo un desafío tanto para la familia como para los sistemas de bienestar, al tener que afrontar retos importantes como el envejecimiento y la soledad, la caída de la fecundidad, la importancia de la conciliación de la vida laboral y privada, la igualdad real de los roles de género, el papel de los jóvenes en esta sociedad o los intensos procesos de tecnologización y nuevas formas de sociabilidad que afectan a todos los ámbitos. Estos retos demandan la puesta en marcha de políticas familiares explícitas para articular medidas de bienestar social que aprovechen las aportaciones de todos los actores de bienestar (Estado, mercado, tercer sector y familias).

1 El proyecto de ley de familias fue presentado el 13 de diciembre de 2022 en el Consejo de Ministros.

Esto supone observar a las familias no solo como objeto de políticas sociales, sino como agentes activos de la misma. La sociedad digital trae consigo una mayor pluralidad, nuevos problemas sociales difíles de responder de forma homogénea (Greve, 2022) y una alta demanda de humanización en muchas de sus prácticas de intervención, amenazadas por nuevos riesgos de desestructuración y los malos usos de las nuevas tecnologías (López Peláez y Kirwan, 2023).

Muchas de las políticas sociales herederas del Estado de bienestar asistencial han considerado la desfamiliarización como un mérito a la hora de organizar el bienestar social. Parten de una consideración negativa de la familia que coarta la libertad de sus miembros y la sobrecargan de labores de cuidados, especialmente a las mujeres (Lewis, 2009). Sin embargo, en las parejas y familias actuales cada vez imperan más los valores democráticos, la gestión igualitaria de la intimidad y una mayor corresponsabilidad en muchos comportamientos (Requena y Ayuso, 2022). Como todo grupo social, en las familias se pueden producir relaciones de interdependencia, intercambio, reciprocidad y donación, pero a diferencia de muchos grupos sociales secundarios, es precisamente en las familias donde hay más probabilidad de encontrar relaciones de donación, donde se da sin esperar nada a cambio. La familia característica de las sociedades avanzadas es cada vez más plural, diversa y democrática, pero sigue conservando su función comunitaria, que constituye un importante antídoto contra la soledad y la deshumanización ante relaciones cada vez más mediadas por las nuevas tecnologías.

No es una casualidad que en aquellos países «menos familiaristas» sea donde más se tienen que implementar iniciativas públicas para la lucha contra la soledad y las enfermedades mentales, que afectan tanto a personas mayores como, cada vez más, a personas jóvenes[2]. En uno de los últimos trabajos del profesor Esping-Andersen (2016), en el que se analizan las transformaciones de los sistemas de bienestar y las tendencias de la familia a nivel global, el autor constata lo que denomina «el retorno de la familia»; es decir, son aquellos países y sectores sociales más avanzados, con mayores niveles educativos e igualdad de género, donde se registran relaciones de pareja más estables, más duración de las relaciones y más hijos. En definitiva, los grupos sociales mejor posicionados en la estructura social optan por modelos de «más familia» como fórmula para adaptarse a las nuevas demandas sociales de bienestar. Se parte de modelos familiares diversos

2 En este sentido es interesante mencionar aportaciones como la de Putnam (2000), que destacan la influencia e importancia del capital social en la cohesión social.

que pueden cambiar a lo largo del ciclo de vida, pero donde se valora especialmente la protección de las relaciones familiares. Nuestro país puede enfrentarse a los nuevos retos del bienestar poniendo en valor la fortaleza de sus relaciones familiares, que lejos de representar un tradicional atraso derivado de nuestro proceso de modernización, en un contexto de libertad democrática y en colaboración con todos los actores de bienestar, supone un importante instrumento para potenciar políticas sociales personalizadas y de calidad.

En este libro se presentan las aportaciones y reflexiones de algunos de los mejores juristas, sociólogos, psicólogos y técnicos especializados en políticas familiares en nuestro país. Todos ellos presentan estudios y resultados de investigación, así como su acreditada experiencia en el desarrollo de estas políticas. El libro se estructura en cuatro grandes bloques; en el primero se reflexiona sobre las políticas familiares en España en clave temporal, en él los profesores Julio Iglesias de Ussel y Lluís Flaquer analizan respectivamente el presente, pasado y futuro de estas políticas, así como su vinculación con los procesos de transición demográfica, igualdad de género y la elaboración específica de políticas de custodias compartidas. Las políticas familiares en nuestro país deben interpretarse dentro de un determinado proceso histórico, cultural y económico.

El segundo bloque es el relativo al análisis de los marcos jurídicos y fiscales para la realización de las políticas familiares. Tres importantes investigadoras, Salomé Adroher, Yolanda García y Belén Ureña, aportan su experiencia y conocimientos para desgranar, por un lado, el marco legislativo existente en la elaboración de estas políticas, donde hay que tener muy presente el «*qué*», el «*quién*», el «*cómo*» y el «*para qué*» de esta regulación; y, por otro lado, el importante papel que pueden jugar las políticas fiscales como herramienta a la hora de diseñar políticas familiares. Tanto de forma directa como indirecta, la regulación fiscal es un elemento clave a la hora de proteger a las familias y realizar políticas con diversas orientaciones ideológicas. Igualmente, y de forma más concreta, otro elemento jurídico fundamental a la hora de impulsar estas políticas familiares es la puesta en marcha de juzgados especializados en infancia y familia, que permitan la aplicación normativa más efectiva; la escasez de este tipo de juzgados en nuestra comunidad autónoma muestra el interés secundario que han tenido las cuestiones familiares en la agenda pública.

El tercer bloque de este libro aborda el estudio de las políticas familiares para la infancia, la conciliación y la corresponsabilidad. Se trata de un ámbito de gran actualidad y desde el que se debe trabajar teniendo en cuenta a las familias, las empresas y los diferentes actores sociales. El profesor Fe-

rrán Casas subraya la importancia de diseñar políticas de infancia efectivas que puedan evaluarse a través de distintos indicadores. Se trata de aplicar el conocimiento social para conseguir mayor eficiencia en el diseño de políticas familiares con las que ayudar a la infancia. Por su parte, el profesor Gerardo Meil se centra en el uso de los permisos parentales como instrumentos que permitan mejorar la conciliación y corresponsabilidad entre los progenitores. Se trata de medidas que se han demostrado fundamentales para permitir compaginar el ámbito laboral con la tenencia y crianza de los hijos. En este mismo sentido, la existencia de servicios de atención y cuidado infantil son también fundamentales, tal y como señala la profesora Anna Escobedo a partir de la experiencia europea y especialmente la desarrollada en sus investigaciones en Cataluña. Este bloque termina con las aportaciones de la profesora Consuelo León, enfatizando la perspectiva de la conciliación desde el punto de vista de las empresas y apuntando las nuevas oportunidades que ofrece el teletrabajo a la hora de diseñar políticas familiares de igualdad.

En la última parte de este libro se analizan las políticas familiares que toman como referencia acontecimientos propios del ciclo de vida familiar, desde las políticas de juventud y emancipación a las de ruptura de pareja y a las dirigidas a la lucha contra la soledad no deseada. En relación con las primeras, la profesora Almudena Moreno presenta una variedad de herramientas y políticas dirigidas a los jóvenes que pueden tener una orientación familiar y contribuir a mejorar los procesos de emancipación y la calidad de vida en estas generaciones, tal y como ocurre en el centro y norte de Europa. Por su parte, el profesor José Jiménez Cabello analiza los cambios que acontecen en los procesos de ruptura de pareja y la importancia de impulsar políticas que favorezcan la custodia compartida. En una sociedad con tendencia hacia comportamientos más igualitarios, la puesta en marcha de medidas que fomenten este tipo de custodias repercute en el bienestar del menor y sobre todo en el mantenimiento de su red familiar, aspecto muy importante en nuestro país. Por último, Pedro Sánchez Vera pone el énfasis en la población más mayor y en la necesidad de poner en marcha políticas familiares que tengan en cuenta el paulatino envejecimiento de la población y sobre todo la lucha contra el sentimiento de soledad que será característico de este sector de población en los próximos años. Las políticas familiares basadas en la prestación de servicios y el mantenimiento de las redes de sociabilidad en la vejez se antojan fundamentales.

En definitiva, este libro reúne en sus doce capítulos, junto con su introducción y conclusiones, una importante revisión de la situación de las políticas familiares en España. En su realización han participado algunos de los especialistas más acreditados del país en este ámbito. Cada una de sus

aportaciones fue presentada y discutida en el curso de verano organizado por el Centro de Estudios Andaluces y la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) en su sede de Baeza en septiembre de 2021, bajo el título *Políticas familiares para afrontar los nuevos retos del sistema de bienestar*. Los editores de esta obra agradecen a todos los autores y participantes en este encuentro, así como a sus organizadores de la UNIA y CENTRA, su buena disposición y todo el apoyo recibido, y especialmente al director gerente de CENTRA, Tristán Pertíñez Blasco, el impulso y la confianza siempre manifestada para la realización de este libro.

Esta obra se lleva a cabo en un momento donde estas iniciativas parecen encontrar más relevancia en la agenda pública, con la esperanza de que muchas de estas aportaciones y reflexiones puedan contribuir a cubrir el importante hueco existente en nuestro país en la puesta en marcha de políticas familiares explícitas que mejoren la calidad de vida de las familias españolas.

Referencias bibliográficas

Ayuso, L. (2019). La familia española y la opinión pública en perspectiva internacional. *Panorama Social*, (30), 91-106.

Ayuso, L. y Bascón, M. (2021). El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (174), 3-22. https://doi.org/10.5477/cis/reis.174.3

Björk, G. y Rostgaard, T. (2018). *Handbook of Family Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Commaille, J., Strobel, P. y Villac, M. (2002). *La politique de la famille*. Paris: La Decouverte.

Daly, M. (2020). Conceptualizing and analyzing family policy and how it is changing. En R. Nieuwenhuis y W. van Lancker (Eds.), *The Palgrave Handbook of Family Policy* (pp. 25-41). Springer International. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54618-2

Esping-Andersen, G. (2016). *Families in the 21st Century*. Stockholm: SNS Förlag.

Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: La Caixa.

Gauthier, A. (1996). *The State and the Family: A Comparative Analysis of Family Policies in Industrial Countries*. Oxford: Clarendon Press.

Greve, B. (2022). *Rethinking Welfare and the Welfare State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Iglesias de Ussel, J. y Meil, G. (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel.

Kaufmann, F.-X., Kuijsten, A., Schulze, H.-J. y Strohmeier, K. P. (Eds.) (2002). *Family Life and Family Policies in Europe. Volume 2. Problems and issues in comparative perspective*. Oxford University Press.

Kurowska, A. (2018). (De)familialization and (de)genderization- competing or complementary perspectives in comparative policy analysis? *Social Policy and Administration, 52*(1), 239-249. https://doi.org/10.1111/spol.12272

Lewis, J. (2009). *Work-Family Balance, Gender and Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

López Peláez, A. y Kirwan, G. (2023). *The Routledge International Handbook of Digital Social Work*. Routledge International.

McDaniel, S. (2002). Women's Changing Relations to the State and Citizenship: Caring and Intergenerational Relations in Globalizing Western Democracies. *Canadian Review of Sociology*, 39(2), 125-150. https://doi.org/10.1111/j.1755-618X.2002.tb00614.x

Meil, G. (1995). Presente y futuro de la política familiar en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (70), 67-90.

OECD (2022). *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c27e63ab-en

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster Paperbacks.

Redondo Mora, P. y García Ruiz, P. (2022). El impacto normativo en la familia: realidad, retos y propuestas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (prepublicación). https://doi.org/10.24965/gapp.11017

Requena, F. y Ayuso, L. (Eds.) (2022). *La gestión de la intimidad en la sociedad digital. Parejas y rupturas en la España actual*. Bilbao: Fundación BBVA.

Saraceno, C. (2022). *Avanced Introduction to Family Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Van Lancker, W. y Zagel, H. (2022). Family policy research in Europe. En K. Nelson y M. A. Yerkes (Eds.), *Social Policy in Changing European Societies* (pp. 34-49). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Reflexionar sobre las políticas familiares en clave temporal

1

Pasado, presente y futuro de las políticas familiares en España

Julio Iglesias de Ussel

1.1. Las dos caras de la realidad

Abordar la política familiar (PF) requiere en todo caso realizar una advertencia previa importante. Entre las muchas desfiguraciones de la realidad constatables en la sociedad española —no es el momento de dictaminar si espontáneas o inducidas, que de todo hay—, una de ellas radica en la unidimensional percepción del problema que nos ocupa. Se considera siempre a la familia como destinataria de las PF exclusivamente, y ello es una simplificación errónea de la realidad. Se omite la otra cara de la realidad, esencial además en España: el papel de la familia como agente decisivo del bienestar social como en todas las sociedades mediterráneas. Pese a su relevancia, ha de quedar pendiente ahora esa página oculta pero no menos decisiva que es la aportación de las familias a las políticas públicas, que algún día habrá que abordar. Si pueden llegar a ser importantes los efectos de las PF en las familias, no menos lo son los de las propias familias en las políticas sociales y familiares (sobre lo que también existen previsiones legales: piénsese, por ejemplo, en la obligatoriedad de «alimentos» entre familiares, en el Código Civil o en las obligaciones de los hijos respecto a los padres, etc.). El papel de la familia como amortiguador del desempleo en las crisis o

de la postergación de la emancipación de los jóvenes; en las políticas de salud, dada su relevancia dentro de la propia institución hospitalaria, la protección y custodia a los mayores, la atención a los menores en sus enfermedades ordinarias, etc. Ningún país, ningún sistema de bienestar por óptima dotación que cuente, ninguna institución estatal, puede suplir por completo al importante papel de la familia en el bienestar social de las cambiantes necesidades de sus miembros. La familia es el escenario de factores exógenos que se viven y sufren en las familias, el paro, por ejemplo; pero también es el escenario donde emergen problemas propios, como el divorcio o la violencia dentro de la familia. Se trata de una institución que afronta y gestiona el abordaje de innumerables problemas sociales al ser una red de apoyos, desde la infancia hasta la vejez, y por ello se la ha considerado como «el mayor Ministerio de Asuntos Sociales de España» (Iglesias de Ussel y Marí-Klose, 2016). Aunque este trabajo verse sobre las políticas dirigidas hacia la familia, bueno es advertir que se trata de una de las dimensiones de una compleja realidad mixta, examinada ahora solo desde lo público hacia la familia y no viceversa.

Estudiar la PF responde a una lógica, como mínimo, histórica. La familia, la selección de pareja y el grupo familiar siempre han sido realidades decisivas en nuestro pasado, en todas las sociedades y, aunque muchas veces se ignore o se oculte, siguen siendo esenciales en las sociedades avanzadas, con todas sus transformaciones y con el enorme ensanchamiento de las libertades hoy existentes.

Por eso, sin esta denominación, lo que hoy llamamos PF ha sido una realidad constante a lo largo de la historia, en sus más variadas formas y modalidades. Las leyes, y más aún las sociedades con sus mecanismos de control social, siempre han controlado, supervisado y regulado la formación de parejas o matrimonios, sus respectivos derechos y obligaciones y su ulterior devenir. Incluso en las sociedades antes denominadas primitivas, los antropólogos ya hallaron que en ellas el matrimonio no se fundamentaba en la licencia para la sexualidad sino para la procreación, que es lo que siempre ha preocupado a las sociedades. Constataron en el estudio de esas sociedades que se especificaba con toda claridad cuál era el varón —y un único varón— al que le correspondía desempeñar el papel de padre, que en ocasiones incluso no coincidía con el progenitor. La madre era incuestionable biológicamente, y por eso en esas sociedades se regulaba el papel del varón proveedor con los hijos, esencial para la continuidad del propio grupo (Chacón y Bestard, 2011).

De una u otra manera, todas las sociedades regulan la formación de parejas, así como los derechos y obligaciones de sus integrantes, porque la

reproducción ha sido siempre un asunto capital para la supervivencia de todos los grupos, aunque en el siglo XXI y en los países desarrollados y democráticos se han reducido considerablemente los condicionantes puramente familiares. Épocas históricas con altísima mortalidad, incluida la neonatal e infantil, han promovido la natalidad de muy diversas maneras, desde impuestos a solteros hasta la ausencia de discriminaciones a los nacidos fuera de las uniones legítimas. Por eso en ninguna época histórica, ni en ninguna zona geográfica del mundo, el emparejarse ha sido un asunto exclusivo de la propia pareja. Nunca ha sido indiferente para la sociedad. Formar parejas para tener hijos en el pasado ha sido siempre un asunto que superaba a los propios protagonistas de la pareja, porque las familias y los grupos de pertenencia tenían tanto interés como los propios sujetos de la nueva unión. Piénsese que en el pasado era habitual que la nueva persona pasara a vivir y trabajar con los padres de ella o de él. Las familias extensas eran, pues, partes integrantes de la nueva realidad creada por la nueva pareja. De ahí que las familias no fueran meros espectadores, sino protagonistas de todo el proceso de formación de nuevas parejas, cosa que en España ha tenido vigencia real hasta el siglo XIX, cuando al parecer la mujer contaba con un cierto derecho de veto, pero no de elección directa, al menos en ciertos niveles sociales. Todavía en el primer tercio del siglo XX Gregorio Marañón resaltó las ventajas de los matrimonios arreglados que, como es sabido, subsisten incluso en inmigrantes de ciertos países, pero como matrimonios forzados muy desiguales en edad generalmente.

Naturalmente, el fomento de la natalidad de las parejas ha sido elemento central de las intervenciones públicas en la familia. Está muy documentado en la Roma clásica, donde ya hubo abundante legislación y sanciones contra los adultos que permanecían solteros y no tenían hijos, ya que el número de ciudadanos, sobre todo de varones, ha sido considerado siempre en el pasado un valioso instrumento de fortaleza militar. Tener varones significaba tener ejércitos numerosos y, por tanto, fuertes frente a adversarios. Y esa dimensión de fomentar la natalidad ha sido la más persistente a lo largo de la historia en la regulación pública del intervencionismo de las PF. En la obra enciclopédica de Aries y Duby (2003), la parte dedicada a Roma describe muy bien las múltiples presiones prevalecientes en favor de la natalidad; un excelente investigador de Granada, Manuel Martín Rodríguez (1984), dedicó un libro a la historia de la demografía desde la economía, donde se constata igualmente la permanente atención a este tema en la literatura clásica.

Entre las muchas definiciones de las PF asumiré una que me parece particularmente acertada por ser omnicomprensiva y no restrictiva; es de dos autores alemanes, Bahle y Rothenbacher, quienes la entienden como:

> Todas las medidas, disposiciones legales, prestaciones y servicios relativos a la familia en tanto que institución y grupo social. Todas estas dimensiones deben ser conceptualizadas con el fin explícito de formular, elaborar y aplicar medidas específicas. En este sentido, la política de familia está presente en todos los ámbitos de la política (1996, p. 41).

Me parece acertada esta definición porque, aunque de una manera implícita, incorpora elementos ajenos al propio Estado en la configuración de las PF, cosa que me parece esencial: la desestatalización de las PF. No quiero decir, obviamente, que se anule el protagonismo del Estado, sino que se añada con plena relevancia el protagonismo de la sociedad civil. No es, pues, un objetivo de restricción, sino de agregación de actores lo que sostengo con la desestatalización. De hecho, una de las tareas pendientes es poner en evidencia los contenidos familiares implícitos de las políticas económicas, sociales, culturales o sectoriales de cualquier ámbito.

¿Pero a qué nos referimos cuando aludimos a las PF? No son pocas las clasificaciones susceptibles de realizar sobre las PF, lo que denota el enorme potencial —que no la realidad— de este campo, sobre todo en España. Pueden existir medidas directas e indirectas, explícitas e implícitas, íntegras o fragmentarias, o de fuerte o débil consistencia, públicas o privadas o sociales, materiales o económicas o legales, etc. Se planteen con el alcance que sea, lo que es indudable es que la inmensa mayoría de PF implican o comportan aportaciones económicas, sean en la forma de ayudas directas, de servicios o equipamientos, personal de apoyo o medios como alojamientos o instalaciones de todo tipo o normas jurídicas cuyo desarrollo requiere personal que lo garantice o active en la práctica. Todas las acciones son necesarias, todas permiten ajustar la realidad a las opciones del momento y todas permiten la actuación de todos los actores de la vida pública porque pueden encontrar vías para poner en práctica objetivos de servicio para las familias. De hecho, todas las políticas públicas afectan a la familia porque la benefician o la perjudican o la ignoran. Pero en su conjunto se evidencia la enorme amplitud potencial de las PF, que en España se mantenga todavía escuálida, es cuestión diferente.

Se trata de una concepción operativa, extensiva y no restrictiva del concepto de PF, que conlleva:

a. Si se consideran familias a las parejas que no tienen hijos a cargo, son y deben ser PF las medidas destinadas a quienes no cuentan con hijos —por cualquier motivo, desde no desearlos todavía o porque los hijos ya se han independizado—, concretamente las que posibilitan

que las parejas, y en España también las personas individualmente sin estar en una relación de pareja (madres y padres solteros), puedan quedarse embarazadas voluntariamente con tratamientos médicos apropiados. O a parejas que ya han criado a esos hijos y ahora, sin ser ya menores de edad, vuelven a convivir por estar desempleados, divorciados o con quiebras de salud de una u otra generación. O a parejas mayores con descendientes a su cargo por paro, por fallecimiento de sus hijos, ruptura de sus parejas u otros motivos.

b. Tampoco excluyo aquí en absoluto las medidas privadas de apoyo. No comparto que las políticas públicas en general y menos aún las destinadas a favorecer a las familias deban ser patrimonio exclusivo de los poderes públicos. Sin duda estos poderes deben tener un protagonismo indiscutible en cualquier Estado de bienestar, pero ni es justo ni operativo ni siquiera real que las únicas PF sean y deban ser las oficiales, aunque España cuente con una enorme densidad de instituciones públicas que dicen que nos protegen (Unión Europea, Estado central, comunidades autónomas, ayuntamientos, diputaciones, tribunales, policías, innumerables Defensores de muchas de las instituciones aludidas y por aludir, y todas las organizaciones internacionales, parlamentos y tribunales europeos, etc.). Las empresas, las organizaciones, los convenios colectivos y tantas otras instituciones deben asumir protagonismo estelar implantando en sus esferas propias medidas específicas con efectos directos en las familias de sus empleados. Es más, una verdadera sociedad moderna dispuesta a materializar de verdad el mandato de la Declaración Universal de Derechos del Hombre será aquella en la que el conjunto de la sociedad tenga presente los intereses de la familia a la hora de planificar y adoptar sus decisiones. Pero que lo haga explícitamente.

c. En tercer lugar, para mí son también políticas familiares, aunque sean indirectas, aquellas promovidas con objetivos diferentes pero que redundan positivamente en alguna finalidad familiar. Por ejemplo, una política de construcción de viviendas o de alquiler a bajo precio para jóvenes para facilitar su emancipación o la constitución de parejas, para mí es también un instrumento de PF. Y de manera indirecta es obvio que gran parte de las políticas públicas pueden tener incidencia familiar, incluso la implantación de una línea de metro que acorte sustancialmente la duración de los desplazamientos desde un barrio obrero a los centros de empleo permite mejorar la calidad de vida personal y familiar de los residentes en ese barrio. Y los ejemplos posibles de políticas indirectas podrían ser innumerables.

d. El núcleo central de cualquier PF es su objetivo de respaldar, fortalecer o promover al grupo familiar como tal. Por tanto, aunque sus medidas concretas se destinen a algún integrante específico del grupo, la filosofía que lo motiva es al grupo como tal. Históricamente se ha producido un desplazamiento de la protección del matrimonio al de los hijos, entre otras razones por la desinstitucionalización del matrimonio y la frecuencia hoy de uniones de hecho con respaldo legal en muchos casos. Pero, aunque los menores sean, incluso por su edad, el sector más vulnerable del grupo y por tanto referencia obligada de su protección, ni toda protección a menores es PF, ni la PF puede confundirse con la protección de menores.

1.2. Nuevos escenarios de las políticas familiares

En todo caso, reflexionar sobre las PF en la tercera década del siglo XXI obliga a ser consciente de los inmensos cambios acaecidos en la realidad familiar determinantes de la propia PF, como en todas las políticas sociales. Resulta obligado aludirlas, aunque sea con brevedad, porque es imposible comprender los desafíos de las PF hoy sin tener presente el escenario donde se desarrollan. La acumulación de cambios económicos, culturales, políticos y en el sistema de valores, inserta a todas las políticas, y entre ellas a las PF, en escenarios nuevos a atender. Y ese marco es donde se inserta la sociedad española, cuyos cambios políticos, impulsados por la democratización, han acelerado los anteriores. Baste mencionar la modificación del sistema legal de la familia o la configuración del Estado autonómico competente precisamente en acción social y en tantas otras materias.

Ante todo, es obligado hacer una consideración esencial. Las PF responden, como toda política social, a un objetivo de justicia, de bienestar, de incremento de la calidad de vida, de libertad. Son, por consiguiente, esenciales. Pero no crean que producen cambios drásticos en los comportamientos personales, ni en el incremento en la natalidad ni en ninguna otra dimensión. Las sociedades modernas promueven la igualdad, y en España lo proclama incluso la propia Constitución, y de ahí los esfuerzos en políticas para promover la igualdad real y eliminar cualquier vestigio de desigualdades legales. Este es el campo de las PF. Las PF responden a la necesidad de ensanchamiento de la libertad de los ciudadanos, no a imponer una dirección concreta en sus opciones personales. Lo que una sociedad moderna tiene que promover es que sus habitantes puedan ejercer sus opciones vitales sin que estas signifiquen una merma en sus oportunidades. Y por tanto las PF deben tener como objetivo esencial el ensanchamiento de la libertad, creando condiciones igualitarias entre

sus ciudadanos para que estos ejerzan sus libertades de la forma que prefieran; las realidades familiares en la vida personal nunca deberían significar un obstáculo ni una reducción de las opciones vitales profesionales ni un empobrecimiento del grupo (entre los análisis de la readaptación de las PF a las nuevas realidades merecen destacarse los de García y Ayuso, 2010, o Flaquer, 2002).

La política, los gobiernos, las ayudas y las subvenciones tienen escasa incidencia —al menos inmediata— en las transformaciones sociales de la familia y la demografía. Solo en cambios revolucionarios pueden incentivarse, o bien cuando se introducen cambios legales radicales. Los hubo, por ejemplo, en la Revolución francesa, cuando para erosionar a la aristocracia y sus riquezas de tierras se impuso la herencia igualitaria entre los hijos, lo que condujo a una silenciosa respuesta de las familias: la reducción del número de hijos. Lo esencial es eso, el escaso impacto directo de las políticas sobre la natalidad, lo que no quita que la PF sea completamente imprescindible y justa. El clásico libro del sociólogo Michel Crozier (1984) nos lo advirtió desde su título: *No se cambia la sociedad por decreto*.

Muchos de los cambios demográficos pueden eludirse por su notoriedad. Me refiero al hundimiento de la natalidad, al enorme alargamiento de la esperanza de vida que van a llenar de mayores nuestro país, positivo logro, pero que genera obviamente necesidades de reajustes de todo tipo. El incremento de la edad media al primer hijo tanto de la madre como del padre, superior a 30 años; la elevada proporción de nacidos fuera de matrimonio, tanto en parejas heterosexuales como homosexuales, resultado de adopción, fecundación por varios sistemas, etc.; o el alto nivel de rupturas de pareja que dan lugar a hogares monoparentales; el auge del celibato definitivo o la alta tasa de hogares unipersonales, sobre todo en la tercera y cuarta edad. Y, aunque la consecuencia negativa del descenso de la natalidad se suele vincular, erróneamente, con futuras dificultades en las pensiones de jubilación, no está de más advertir que debieran considerarse otras dimensiones no menos decisivas como el incremento en las tasas de actividad, atenuar el abandono laboral y/o la jubilación temprana, retrasar la edad de jubilación, el adelantamiento en la edad de incorporación al mercado de trabajo, la reducción de los empleos sumergidos y, desde luego, la disminución del paro.

Aunque el descenso de la natalidad es un tema central, debe llamarse la atención a la muy positiva evolución de la mortalidad y, sobre todo, de la supervivencia de las generaciones. En torno al 50% de los nacidos a comienzos del siglo XX habían perdido ya a sus abuelos, paterno y materno, algo más del 35% había perdido a su abuela paterna y el 25% a su abuela

materna. Pues bien, medio siglo después las cosas habían mejorado espectacularmente: en las generaciones de los años cincuenta y sesenta del pasado siglo, un 5% de los hijos habían perdido a una de sus dos abuelas, y algo más del 15% a alguno de sus abuelos antes de nacer. Y es ese logro —sanitario, alimenticio, de estilos de vida, etc.— lo que ha conseguido transformar la composición de la población española, con enormes consecuencias en la sociedad española (Pérez, 2010).

Otro escenario demográfico novedoso, pero de enorme impacto sociofamiliar y de urgente consideración en las PF, proviene del aumento de familias de cuatro e incluso de cinco generaciones, es decir, la coexistencia de familias en las que aún viven bisabuelos, abuelos, padres, hijos y nietos. Lo que las familias han reducido de tamaño por el descenso del número de hijos se equilibra por la coexistencia con más rangos generacionales: familias cada vez más frecuentes de cinco generaciones, realidad desconocida durante milenios de historia humana. Novedad propiciada por el alargamiento de la esperanza de vida, aunque las de cinco generaciones están ralentizadas en España por el enorme retraso en la edad al primer hijo. No nos damos cuenta del cambio gigantesco que van a requerir a corto plazo; es un logro también de la desaparición de trabajos duros, dentro y fuera del hogar, de los estilos de vida, etc., al posibilitar llegar a edades muy avanzadas con mejores capacidades y salud. Estas realidades, hoy ya frecuentes, van a requerir políticas globales —y no sectoriales— de enorme magnitud para afrontar los complejos problemas y necesidades asistenciales, de vivienda y urbanismo, alimenticios, de estilos de vida, de salud, de servicios sociales y vida cotidiana, etc. Además, cada vez serán más solitarios por la reducción del tamaño de la familia y la movilidad geográfica. Uno de cada dos niños que nace hoy llegará a ser centenario. ¿No exige esa realidad comenzar a configurar políticas para afrontar ese ineludible futuro? ¿Alguien cree que el sector público va a poder hacer frente a la totalidad de dimensiones que esta nueva situación va a desencadenar? ¿Qué transformaciones en el urbanismo o en las propias viviendas o en la provisión de apoyos a las personas o en los servicios sociales o en la alimentación de los seres humanos o la aparición de nuevas enfermedades o necesidades de cuidados a discapacitados van a ser imprescindibles implantar? Pues bien, ya hay un creciente número de centenarios. En 2015 había ya en España censados casi 16.000 personas con 100 y más años (15.941). Y crece con rapidez; en diez años se había triplicado su número, pues en 2005 había tan solo 5.196 mayores de 100 años. En su mayoría son mujeres (el 77%), y Andalucía es la comunidad con mayor número de censados (2.352) con esta edad, a la que siguen Cataluña (2.330), Madrid (2.177) y Castilla y León (1.611), pero por sexo Cataluña es la que cuenta con mayor número de mujeres (1.862),

y Andalucía, de varones (637). Y es significativo que de esos centenarios haya 410 que tienen más de 110 años; de ellos el 67% son mujeres (276) y el resto varones, pero crece su número muy rápidamente: el año anterior (2014) había 300 y al año siguiente 410, incrementándose el 37%[1].

Los datos disponibles son escasos[2] y además tienen que reducir la magnitud del fenómeno porque abarcan a los residentes en hogares; sin embargo, en las generaciones con más años es muy alto el porcentaje de personas que viven en residencias al necesitar apoyo sanitario permanente[3]. El Censo de 2001 ya recogió en España una cifra cercana a 12.000 hogares (el 0,1% de estos) donde conviven cuatro generaciones o más —un porcentaje de estos pueden ser de generaciones no inmediatas—; Andalucía cuenta con el 13,1% de ese total nacional, cifra inferior a su peso en la población total de España. Diez años después, en el Censo de 2011, los datos reflejan una disminución importante y un aumento muy considerable de hogares de una o dos generaciones. Este censo los publica agrupando los de tres o más generaciones (sin separar los de cuatro y más) y estima su cuantía en el 3,4% de todos los hogares (en 2001 el dato equivalente de hogares con tres o más generaciones era del 4,5%). Alguna explicación existe para el crecimiento de hogares con dos generaciones, pues la crisis económica generó retornos a viviendas familiares; pero para el enorme crecimiento de los hogares de una generación (de seis puntos y medio) y la reducción de los de tres o más generaciones —que incluye a abuelos, destinatarios también de retornos familiares por la crisis— se carece de una interpretación explicativa y, ante ello, mejor será acudir al recurso habitual de atribuirlo a posibles cambios en la metodología estadística. La distribución de hogares con hogares de tres o más generaciones parece, sin embargo, estable en estas dos décadas y su distribución crece en 2011 en municipios de tamaño superior a 10.000 habitantes (véanse las tablas 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4).

---

1 *El Mundo*, 21-12-2015.

2 En este sentido es interesante destacar el esfuerzo por monitorizar este fenómeno que realiza el New England Centenary Study desde 1995.

3 Los primeros datos estadísticos sobre hogares con cuatro generaciones se encuentran en la Encuesta Sociodemográfica de 1991 (en su vol. 2), donde se estimaban en unos 16.000 hogares, sobre todo en el norte (Galicia, Cantabria, Asturias) y en Canarias, y mayoritariamente en municipios de menos de 20.000 habitantes; con posterioridad, en un estudio sobre Andalucía de Fernández Cordón y Constanza Tobío, se estimó que un 3,3% de la población de esa comunidad tenía bisnietos; sobre esto véase Iglesias de Ussel y López Doblas (2021).

Tabla 1.1. Hogares según el número de generaciones que conviven en los mismos en Andalucía y España en 2001

N.º de generaciones en el hogar	Total	1 gen.	2	3	4 o más	No es aplicable
Total nacional	14.187.169	5.973.515	7.582.206	619.798	11.650	-
Total nacional (%)	100,0	42,1	53,4	4,4	0,1	
Andalucía	2.417.179	918.901	1.390.613	106.139	1.526	-
Andalucía (%)	100,0	38,0	57,5	4,4	0,1	
Peso de Andalucía en el total nacional (%)	17,0	15,4	18,3	17,1	13,1	

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001.
Instituto Nacional de Estadística (2002).

Tabla 1.2. Hogares según el número de generaciones que conviven en los mismos en Andalucía y España en 2011

N.º de generaciones en el hogar	Total	1 gen.	2	3 o más
Total nacional	18.083.690	8.813.745	8.693.490	576.460
Total nacional (%)	100	48,7	48,1	3,2
Andalucía	3.087.220	1.362.045	1.620.350	104.825
Andalucía (%)	100	44,1	52,5	3,4
Peso de Andalucía en el total nacional (%)	17,1	15,5	18,6	18,2

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2011.
Instituto Nacional de Estadística (2012).

Tabla 1.3. Hogares donde conviven tres o más generaciones en Andalucía y España en 2001 por tamaño de municipio

N.º de generaciones en el hogar	3 gen.	4 o más	3 o más	
Total	N.º de hogares			% de hogares
	619.798	11.650	631.448	100,0
Tamaño de municipio de residencia				
Menos de 101 habitantes	849	9	858	0,1
De 101 a 500 habitantes	13.353	247	13.600	2,2
De 501 a 1.000 habitantes	14.234	278	14.512	2,3
De 1.001 a 2.000 habitantes	24.898	512	25.410	4,0
De 2.001 a 5.000 habitantes	59.380	1.528	60.908	9,6
De 5.001 a 10.000 habitantes	63.746	1.658	65.404	10,4
De 10.001 a 20.000 habitantes	80.886	1.855	82.741	13,1
De 20.001 a 50.000 habitantes	83.536	1.427	84.963	13,5
De 50.001 a 100.000 habitantes	57.819	937	58.756	9,3
De 100.001 a 500.000 habitantes	133.122	2.113	135.235	21,4
Más de 500.000 habitantes	87.975	1.086	89.061	14,1

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2001.
Instituto Nacional de Estadística (2002).

Tabla 1.4. Hogares donde conviven tres o más generaciones en Andalucía y España en 2011 por tamaño de municipio

N.º de generaciones en el hogar	3 o más generaciones	
Total	N.º de hogares	% de hogares
	576.460	100,0
Tamaño de municipio de residencia		
Menos de 101 habitantes	595	0,1
De 101 a 500 habitantes	8.650	1,5
De 501 a 1.000 habitantes	9.830	1,7
De 1.001 a 2.000 habitantes	18.985	3,3
De 2.001 a 5.000 habitantes	48.040	8,3
De 5.001 a 10.000 habitantes	53.560	9,3
De 10.001 a 20.000 habitantes	70.535	12,2
De 20.001 a 50.000 habitantes	87.880	15,2
De 50.001 a 100.000 habitantes	69.005	12,0
De 100.001 a 500.000 habitantes	130.210	22,6
Más de 500.000 habitantes	79.170	13,7

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2011.
Instituto Nacional de Estadística (2012).

Se trata, pues, de un hecho sin precedentes significativos en el pasado que requerirá adaptar con urgencia las normas existentes y los dispositivos de apoyo. Otra dimensión análoga a considerar es el crecimiento de la población inmigrante, muy joven, muy rápido en corto tiempo (sobre todo desde el año 2000), que supone hoy en torno a un 14% de la población. Esto a su vez ha dado lugar a un intensísimo proceso de nacionalizaciones (en torno al millón y medio de personas), que en las estadísticas aparecen como es lógico como nacionales; sin embargo, las diferencias culturales no desaparecen inmediatamente, por lo que la atención a estas personas ha de hacerse sin perder de vista sus particularidades culturales, que pueden suponer, por ejemplo, una mayor dificultad a la hora de aprender el idioma. Y esa población inmigrante trae, en ocasiones, sus propias culturas, tradiciones y experiencias familiares singulares, algunas veces opuestas a las establecidas en nuestras leyes, de los derechos de la mujer, de la igualdad en el matrimonio, en la educación de los hijos, en las costumbres, etc.

Otro elemento contextual es el enorme cambio jurídico y social activado por la democracia en la situación de la mujer con, entre otras consecuencias, su participación masiva en el mercado laboral. Pero lo que parece básico no es tanto resaltar su creciente participación en la población activa, sino tres aspectos concretos: la muy alta tasa de ocupación de las mujeres casadas o emparejadas; la específica alta tasa de ocupación de las casadas jóvenes (en 2006, por ejemplo, entre las mujeres de 16 y 39 años, había una participación laboral más elevada entre las casadas que las solteras, aunque a más edad se invertían las tendencias); y lo que es todavía más determinante, las mujeres acceden hoy al mercado de trabajo de manera diametralmente diferente a lo que sucedía en el pasado: con más edad, más nivel educativo (incluso que los varones), con acceso a niveles ocupacionales más altos y mejor retribuidos, y sobre todo con total continuidad. El cambio con mayor incidencia social (no hablo familiar ni personal) de la masiva incorporación al trabajo extradoméstico de la mujer no es que hoy la mujer trabaje —como muchas veces erróneamente se dice, porque siempre lo ha hecho—, sino que no abandone el trabajo donde desempeña su actividad laboral toda la vida, como los varones. Ahí es cuando se producen los efectos sociales colectivos, porque se evidencia que no era la familia quien cuidaba a los enfermos ni a los mayores, sino las mujeres que hoy desarrollan una vida profesional análoga a la de los varones hasta la edad de jubilación.

España ha cambiado por completo desde 1975 y un indicador bien elocuente es el crecimiento de la riqueza y prosperidad desde 1980. En 2020 España tenía un PIB per cápita de 23.690 euros, y desde entonces ha crecido, lo cual la sitúa en el puesto 36 de un total de 196 países, según datos del Banco de España.

Tabla 1.5. Evolución del PIB per cápita en España (1980-2021)

Año	PIB per cápita (euros)
2021	25.460
2017	24.970
2015	23.220
2010	23.040
2005	21.240
2000	15.970
1990	10.331
1980	4.227

Fuente: Eurostat, 2021.

Aunque el ritmo de crecimiento se ha ralentizado, muy especialmente desde 2017, y sobre todo desde dicho año (ha sido el inferior de los 27 países de la Unión Europea), muestra el potencial de nuestra economía para implantar medidas de apoyo. Que luego en la práctica los recursos se destinen a otras finalidades no es asunto para dilucidar en este momento. Pero recursos hay disponibles más que nunca. El gasto público se sitúa en la actualidad en un 42% del PIB, y el gasto social ha pasado del 11% del PIB en 1977 al 23,4% en 2017. La expansión del Estado de bienestar ha sido, pues, una de las dimensiones favorecidas claramente por la transición política y posibilita por tanto las PF siempre, claro está, que se opte por respaldar este sector, lo que no parece el caso hoy.

1.3. Los obstáculos a las políticas familiares

La política familiar es un instrumento de la política social y agente del bienestar colectivo. Pero, además, es un mandato legal. Se trata sin duda de un objetivo institucional de máximo nivel, con la obligatoriedad de su cuidado y promoción. Basta recordar el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, que establece nada menos que: «La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene el derecho a la protección de la sociedad y del Estado». Algo análogo, pero menos concluyente y ambicioso, señala el artículo 39 de la Constitución española al establecer que: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia», añadiendo la protección integral de los hijos, iguales con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil.

¿Se cumple plenamente en España? Me limitaré a decir que en España nunca nos han faltado excelentes leyes, pero su cumplimiento ha sido también, casi siempre, menos generalizado a lo fijado por las normas. Aquella definición de una dictadura en el Caribe que decía que era un país bajo una dictadura atenuada por la general inobservancia de las leyes, es también susceptible de aplicarse a veces en otras latitudes. España es probablemente el país con mayor densidad de normas del mundo —en una olimpiada de esta naturaleza, la medalla es segura—, siempre hay escape para la inaplicación de las normas, empezando por los propios gobernantes; baste mencionar los obstáculos para poder enseñar en Cataluña en la lengua oficial del Estado, fijada en el art. 3.º de la Constitución. Por eso parece importante comenzar por detenerse en algunos obstáculos para el desarrollo de las PF en España.

No descubro ningún recóndito secreto si recuerdo que la emergencia de cualquier política en un régimen democrático es el resultado de controles y equilibrios, demandas y respuestas, presiones y resultados, que conducen o no en cada caso a intervenciones públicas y privadas. En política y para la política, los problemas no son una realidad dada, objetiva, material a la que hay que responder; las cuestiones que se abordan en una sociedad democrática no se encuentran aletargadas a la espera que los políticos las tomen para darles tratamiento; no hay un «supermercado» donde el político escoge, sino que la intervención pública es resultado de presiones y rechazos, movilizaciones y liderazgos —públicos y sociales— que lo impulsen. Y lo que interesa destacar es que el establecimiento de PF en España tropieza con obstáculos reales, que sería ingenuo desconocer. Algunos merecen mencionarse:

1. El sesgo franquista con que se vincula a la política familiar, que obstaculiza el desarrollo e incluso la mención a la propia PF. Se trata de una de las muchas imprecisiones que circulan en la vida pública española. En *La Política Familiar en España* (Iglesias y Meil, 2001) ya se acreditaron los sustantivos límites y cortedad de esas políticas en aquella época. Pero, aunque fueran sustantivas y generosas, los estereotipos políticos no han alcanzado a hacer desaparecer políticas franquistas notables en otros campos —piénsese, por ejemplo, en la política de carreteras, o en la política de educación o en la turística—; todas ellas han cambiado con la democracia, pero a nadie en el imaginativo mundo de la política se le ha ocurrido anularlas. Y sí con la PF. Por consiguiente, lo que hay que buscar es la explicación de la excepción con esta PF en concreto. Tal vez la excepción con ella está vinculada a dos parámetros básicos, a los que luego me referiré: la hostilidad de ciertos sectores del feminismo y la percepción uniforme y reduccionista de la natalidad y de las tipologías de las familias.

Pero no nos engañemos, las lecturas del pasado franquista que hoy se hacen, al utilizarse como instrumentos de la lucha política vigente, complican extraordinariamente la activación de cualquier elemento vinculado con ese pasado. Anna Cabré lo describió claramente ya en 1990 sin que el tiempo haya alterado la validez de su juicio:

> Es un hecho que en España no se ha manifestado en los últimos treinta años [es decir, desde 1960], un interés particular por la política familiar, formulación que resulta incluso de mal tono en determinados foros; incluso en los años cuarenta, 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 (1990, p. 12).

Frente a esta realidad, como se atribuye —erróneamente— que el franquismo otorgó enormes ayudas a la familia, eso conduce al tabú de la PF; incluso la poca que hay, hay que hacerla clandestinamente, sin confesar que se hace, con un bautismo espurio que la enmascare. La política franquista en esta cuestión ha anulado por completo hasta ahora la posibilidad de implantar PF abiertas, decididas y propias de sociedades democráticas.

2. La reputación franquista de la PF no es el único obstáculo constatable. Repercute también la ausencia de una PF explícita en la Unión Europea. Como es sabido, las políticas sociales son materia estatal y por tanto la PF circula con bastante diversidad en los diferentes Estados; de hecho, muchos cuentan con ministerios o altos organismos —y en todo caso, grandes ayudas económicas— con denominaciones sobre la familia —cosa que nunca ha sucedido en España, ni con el franquismo ni con la democracia—, lo que es ya testimonio directo de la relevancia que se otorga aquí a esta política. Pero medidas en favor de las familias no han llegado a convertirse en un imperativo normativo supervisado por la UE. Ha habido y desde luego hay impulsos colaterales, pero por las consecuencias en la pobreza y el bienestar que esas situaciones familiares generaban colectivamente o los efectos en la discriminación de la mujer. Así la UE comenzó a preocuparse por las familias monoparentales —en una resolución del Parlamento Europeo de 1986—, o monomarentales (más del 80% son encabezadas por madres), o por las carencias ocasionadas por la pobreza en los niños, etc. La primera reunión de máximos responsables de familia en la Unión Europea se realizó el 29 de septiembre de 1989 y ese mismo año se creó un Observatorio

Europeo de Políticas Familiares Nacionales cuya orientación institucional denota que estaba vinculado a la Dirección General 5.ª de Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales. Fue coordinado durante varios años por el profesor Dumont, y sus objetivos fueron:

- Seguir las tendencias y evolución de los diferentes tipos de familia.
- El desarrollo de políticas que afectan a las familias.
- Seguir los cambios demográficos, socioeconómicos y políticos que afectan a la familia.
- Analizar la acción pública y evaluar el impacto de las políticas familiares.
- Impulsar investigaciones independientes de calidad sobre la familia y las políticas familiares.
- Asesorar a la Comisión Europea en materia de políticas familiares.
- Y contribuir al debate público y teórico sobre las políticas familiares.

Fue una iniciativa con resultados positivos, favoreció muchos encuentros de especialistas y editó numerosos volúmenes con informaciones precisas de cada país. Tuvo más efectos académicos que institucionales, pero por razones que desconozco tuvo un corto recorrido, pues en 2004 el Observatorio fue reemplazado por otro denominado Observatorio sobre Demografía y Situación Social. Favoreció la modernización e incluso, en puntos concretos, una cierta convergencia de las políticas nacionales (en aquellos países con PF abiertas), pero fue escasa su incidencia en la propia política de la UE. Y, desde luego, no se convirtió en foco impulsor y legitimador del desarrollo de políticas familiares nacionales donde previamente no las había. Tampoco las actuaciones del Consejo Económico y Social Europeo han prestado atención destacada a la dimensión familiar, sino a la demográfica.

3. Un tercer obstáculo a mencionar en España proviene del feminismo. También aquí habría que recordar la existencia de muy diversos feminismos con objetivos heterogéneos, pero es innegable que varios de ellos son hostiles al varón y otros a la propia existencia de las familias. No me corresponde enumerar los más notorios ni, menos, describir sus propuestas y argumentos; baste con aludir a su existencia. El feminismo institucional en España, es decir, el que está en el Gobierno actual presidido por el PSOE (2024), no hace explícita su oposición abierta a la familia, se limita a ignorarla y a impulsar cualquier medida que

la margine o la dote de irrelevancia, promoviendo medidas y leyes que favorecen cualquier alternativa a la familia heterosexual, que es la mayoritaria estadísticamente en la sociedad española. Nadie discute que se respalde el pluralismo familiar en una sociedad democrática, pero nadie debiera desconocer ni despreciar ni dejar de adoptar medidas de respaldo, también, a las formas mayoritariamente asumidas por la población. Y eso sucede hoy en España por doquier y no solo en el Gobierno central. Pondré un ejemplo bien reciente en un ayuntamiento de una capital de provincia importante. Se convocan unas plazas de funcionario por oposición y en ella se hace una reserva de plazas para personas trans, pero no para personas que sean familias numerosas, o que cuiden a mayores en sus domicilios, o que cuenten con algún hijo discapacitado, etc. Todas las medidas son posibles siempre que oculten —y, si es necesario, marginen— la forma más generalizada de organización familiar mayoritaria en España, que para colmo goza de alta valoración ciudadana e, incluso, los propios jóvenes califican muy positivamente la calidad de la relación con sus propios padres.

Abundan los ejemplos de la deliberada marginación, incluso la buscada ocultación de madres y padres, incluida la patria potestad en múltiples proyectos y medidas legislativas. Un caso notorio y grave se encuentra en la eliminación de la intervención de los padres de las menores en caso de aborto. Las menores entre 16 y 18 años no pueden entrar en un bingo o necesitan autorización familiar para abandonar el centro educativo antes de la hora oficial de salida, pero el vigente Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, habilita a las adolescentes de 16 y 17 años, al igual que a las mujeres con discapacidad, para tomar la decisión de abortar libremente. A ello se añade que esta reforma: «elimina también el entonces imperativo [de la normativa anterior] periodo de reflexión de tres días para la mujer que solicitaba dicha interrupción, una vez concedida la misma, así como la información obligatoria («el sobre») que se debía entregar a las mujeres acerca de su situación legal y prestaciones y ayudas a su disposición en su situación» (De Lorenzo, 2022). No es una actuación singular del actual Gobierno. A finales de junio de 2022 se aprobó por el Gobierno el Proyecto de Ley de Transexualidad que establece, entre otras cosas, que los niños/as de 16 años puedan cambiar de sexo sin autorización de los padres ni informe médico. La eliminación del sexo biológico en numerosos supuestos —impugnados por feministas de larga trayectoria— y las facilidades para ese tipo de iniciativas sin autorización de los propios padres de los menores van en esa dirección erosionante del papel de

los padres. Todo ello se acompaña de la progresiva eliminación del papel del varón en la familia —incluso la eliminación de la presunción de inocencia de los varones, sustituida por la de su culpabilidad—, precisamente cuando han asumido sus tareas domésticas con intensidad —en especial en las parejas jóvenes— desde las últimas décadas del siglo XX, uno de los cambios relevantes en las dinámicas familiares. Es un anacronismo histórico —basado solo en ideologías o ingenierías sociales— que se busque eliminar el papel de los varones en la vida familiar, precisamente cuando los jóvenes se han integrado en planos muy igualitarios con sus parejas. El varón no solo ha sido considerado culpable, *a priori*, en las denuncias por violencia de género, sino que en innumerables casos a continuación se le añade la sanción de suspensión del régimen de visitas a sus hijos; previsión de la Ley de Protección a la Infancia que ha sido llevada al Tribunal Constitucional por una jueza al sospechar su inconstitucionalidad (en abril de 2022). Y su menosprecio se avala con el apoyo activo a madres, incluso condenadas judicialmente, por secuestro de los hijos y desobediencia a decisiones judiciales, al no entregarlos a los padres, que son, sin embargo, indultadas por el Gobierno; algo impensable en el caso inverso. Pero sucede incluso burocráticamente, como al eliminar el propio Libro de Familia; y no diré que está mal, pero circunscribir la reducción burocrática en España —donde hay océanos donde operar— precisamente al mencionado libro son ganas de señalar.

Hay que resaltar, además, con todo énfasis, que no existe incompatibilidad ni teórica ni práctica entre las políticas de emancipación o promoción de la mujer con las políticas en favor de las familias. De hecho, en los países nórdicos, en vanguardia de los derechos de la mujer, se resolvió ya a inicios del siglo XX la doble actuación. Con la reivindicación y logro de los derechos laborales de las mujeres, de inmediato plantearon su correlativo: los derechos de las mujeres trabajadoras a tener también hijos y vida familiar, implantando desde entonces PF omnicomprensivas. Con ello abrieron el camino desde entonces a nuevos logros para posibilitar la compatibilidad en ambas actividades: desde el desarrollo de servicios sociales a organización de horarios públicos, permisos maternales y luego parentales, flexibilización de jornadas laborales, etc. Si dichos países han sido la vanguardia de las innovaciones y logros, ha sido porque desde el principio operaron promoviendo mejoras y logros que permitan la compatibilidad entre esas dos esferas: la laboral y la maternidad y vida familiar. Gracias a esa doble estrategia laboral y familiar, han alcanzado las altas cotas de bienestar que gozan y cuentan hoy —no se olvide— con altas tasas de natalidad, entre las más elevadas de Europa.

Desdichadamente no ha sido el caso en España, donde una parcela de esa dualidad —la maternidad o la vida familiar— no ha recibido el apoyo que necesita y, con no poco éxito, en la teoría o en la práctica se la margina y desatiende. Sin embargo, no existe disparidad alguna entre esa realidad y la vida laboral. Lo argumentó con contundencia, hace ya algunos años, Anna Cabré. En uno de sus trabajos ya aseguraba que no existía contradicción, sino todo lo contrario, entre las políticas de liberación o emancipación de la mujer y las políticas familiares; literalmente se preguntaba si existía compatibilidad entre la protección de la familia y la liberación de la mujer y respondía con contundencia: «No solo es compatible, sino que es incluso indispensable» (Cabré, 1990).

4. Otro obstáculo al desarrollo de la política familiar se genera al subsumirla en las políticas de lucha contra la pobreza. Es sin duda muy positiva la existencia de políticas intensas frente a la pobreza en general o en particular contra la pobreza infantil, o contra cualquier otra cuestión. Se trata de políticas legítimas y sin duda necesarias. Pero sus objetivos directos no son las realidades familiares, sino la pobreza, la exclusión y la marginación social, todo muy conveniente, pero no son de por sí PF. Incluso no es ni siquiera un sucedáneo, sino la ocultación y un obstáculo a la existencia de la propia PF. Puede incluso utilizarse para anular la posibilidad de que exista PF porque puede aducirse que ya existe, aunque provenga de un objetivo colateral pero esencial de reducir la pobreza. Se trata además de una realidad ya establecida en España. El cambio radical se produjo en 1990, cuando los universales subsidios familiares por hijo desaparecieron para convertirse en prestaciones, pero en relación con la pobreza de la unidad familiar; en el estudio citado de Iglesias y Meil (2001) se analiza la cuestión y a él me remito.

5. También debo aludir a un obstáculo particularmente poderoso en España y hasta cierto punto sorprendente. Me refiero a la grave dificultad para una PF en España derivada de que no existe este tema en la agenda pública. La agenda pública es aquel conjunto de cuestiones que, por razones e impulsos muy diversos, son objeto de debate público y pueden dar lugar a decisiones que conforman las políticas públicas, y entre ellas las políticas sociales. En las sociedades democráticas, los parlamentos y los partidos políticos, los medios de comunicación, las redes sociales, las asociaciones de todo tipo, ejercen gran influencia sobre el público en la determinación de qué temas o cuestiones entran o no en la agenda pública, con qué perspectiva o enfoque, qué gravedad le conceden. Hay toda una teoría

del establecimiento de la agenda, llamada *agenda-setting*, que analiza las estrategias de entrada y mantenimiento en la agenda, en la que no procede detenerse. Hay muchos ejemplos posibles; tenemos que preguntarnos por qué estamos al tanto de los accidentes de coche y no de los suicidios que generan anualmente más fallecidos (y probablemente más todavía de los que recogen las estadísticas por la tradicional ocultación del fenómeno), o conocemos los asesinatos por violencia de género, pero no los inmigrantes ahogados al acceder a nuestras costas, etc.

Lo peculiar en la situación española es la ausencia del tema y los intereses de las familias en la agenda pública; Ayuso y Bascón, analizando los programas electorales de las elecciones generales de 2019 de cinco partidos de ámbito nacional, constataron el «pequeño despertar en la agenda pública» (2021, p. 7) del tema; lo que es cierto, pero con dos salvedades: una comparativa, que se refiere a su ínfimo protagonismo en relación con países limítrofes, y otra pragmática, pues en España tales programas son almacenes de buenas intenciones con su muy escasa difusión en la sociedad y muy reducida voluntad de llevarla a la práctica. Ausencia del tema que se produce cuando las encuestas acreditan la alta valoración de la familia, de los jóvenes con sus padres y sobre todo con sus madres, la alta articulación en parejas de la vida de los jóvenes, la dilatada prolongación de la convivencia de los jóvenes en los hogares familiares, el gran peso de los hogares al afrontar el paro y los avatares de salud de sus integrantes, etc. Este escenario contrasta con la casi total ausencia de los intereses de las familias en la agenda pública. No existen movimientos familiares organizados importantes, tampoco relevancia alguna de los intereses de la familia en los medios de comunicación, no existe prensa general especializada en esta realidad, nunca ha existido un Ministerio que lleve el nombre o el apellido de Familia, muchas comunidades autónomas han tardado décadas en tener una Consejería con esa denominación, Andalucía tampoco ha tenido Consejería con tal nombre hasta 2019.

Con la democracia se han regulado, impulsado y protegido numerosos sectores sociales, con protecciones, leyes y actuaciones decisivas, pero no con respecto a la familia. Piénsese el enorme impulso que han recibido —no siempre con movilizaciones de los sectores involucrados— el medio ambiente y la ecología, o el de los consumidores, o el de la mujer, o el de los mayores, insertos ya en la agenda pública. Pero nada semejante ha ocurrido con las PF. Es inconcebible que los integrantes de las familias no se hayan movilizado en

defensa de sus derechos ni de sus intereses, incluso cuando sufrieron graves atropellos a sus elementales derechos e intereses. Hay que recordar una página ignominiosa de nuestra democracia contra el matrimonio cuando se estableció por Hacienda que los casados tenían la obligación por ley de acumular las rentas percibidas por los dos cónyuges en una sola declaración del IRPF, y que al ser una escala progresiva la cantidad a pagar era tremenda; suponía además un desincentivo al trabajo del cónyuge que menos ganaba, que con gran frecuencia era la mujer. Una medida discriminatoria contra los casados, y favorable a las parejas de hecho que sí declaraban individualmente sin acumular las rentas ¿Quién impulsó el cambio hacia declaraciones de impuestos independientes de los dos cónyuges? ¿Creen que fueron los matrimonios asociados o el Gobierno, o el Parlamento, o la prensa? No, fue un ciudadano particular casado que, tras padecer la enorme carga del impuesto, llevó el asunto, con su dinero, a los tribunales, y lo fue perdiendo en todas las instancias, hasta que el Tribunal Constitucional lo declaró inconstitucional y hubo de eliminarse de la legislación la abusiva acumulación de rentas, abuso sin precedentes en toda la Unión Europea[4].

La falta de presencia de los intereses de la familia en la agenda pública es, en suma, más chocante porque afecta muy negativamente, en especial, al sector más dinámico, emprendedor y en dificultades de la sociedad española: los jóvenes. Tanto en sus aspiraciones de estabilizar sus relaciones de pareja como con posterioridad. El modelo hoy generalizado es el de doble sustentador del hogar, con los dos miembros de la pareja con responsabilidades tanto laborales como dentro del hogar. Es el tipo de familia mayoritaria entre las generaciones jóvenes, aunque sufran también altos porcentajes de

4 No deja de ser harto sorprendente —y en sentido también opuesto al matrimonio— que en 2021 el Gobierno envíe a Bruselas el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en cuya p. 341, referida al sistema impositivo, se anuncia la «paulatina desaparición de la reducción por tributación conjunta [de matrimonios y parejas], debido a que genera un desincentivo a la participación laboral del segundo perceptor de renta (principalmente mujeres)»; ante el enorme revuelo crítico generado, la vicepresidenta segunda del Gobierno y ministra de Economía salió al quite y afirmó que se eliminaría, pues se trataba de una errata. Se la ha catalogado oficialmente de error, una más que asombrosa errata en una previsión que afecta a 4,2 millones de personas (2,1 millones de hogares), con un importe anual de 2.393 millones de euros, y que beneficia principalmente a los contribuyentes con menores ingresos y de edad más avanzada, que son los que tributan de forma conjunta en el IRPF; sobre esto, véase Santiago Álvarez (2021), profesor de Hacienda Pública en la Universidad de Oviedo.

paro, como es sabido. Serían por tanto los sectores más beneficiados por las PF modernas y ambiciosas, ¿por qué tampoco ellos las promueven ni reclaman?

6. Y, por último, es necesario aludir a un obstáculo ideológico o cultural, pero de enorme peso que a la vez dificulta la emergencia de las PF y obstaculiza también el reconocimiento de la familia como institución capital en las sociedades modernas. Me refiero al auge del individualismo en las sociedades avanzadas, sin muchos contrastes o atenuantes. La democracia está asentada en el valor del individuo —un hombre o mujer, un voto— y no integra con facilidad grupos u organizaciones como la familia. Y ese individualismo a su vez constituye un sólido pilar para impulsar medidas individuales a integrantes de las familias y desalentar a grupos como el familiar, ajenos a los partidos políticos, instrumento esencial del poder político. Por supuesto no se trata de sostener que el culto al individualismo haya aparecido en la contemporaneidad; se inició ya con el Renacimiento, como se encargó de historiar Burckhardt en su seminal estudio *La Cultura del Renacimiento en Italia (1860/1985),* donde desbroza los múltiples efectos del redescubrimiento del hombre en la época. La Revolución francesa supone la formalización de esa sociedad de individuos. Lo que es un hecho es la polarización entre las concepciones sobre la sociedad de familias y la sociedad de individuos. Sin duda en la esfera pública cristalizó el individuo, cuya máxima expresión es el derecho al sufragio, y no faltan impulsos y experiencias políticas de intentar erosionar el ámbito familiar[5]. Pero eso no obsta para evidenciar la hegemonía del individualismo, notoria al haber desaparecido el sometimiento del individuo al servicio o dependencia de la institución familiar —que fue una pauta cultural estable durante mucho tiempo—, y ser hoy una institución al servicio del individuo. Como muchas veces se ha repetido, en la Europa

5 La tesis de González Seara (2011) me parece que enfatiza más de la cuenta el antagonismo entre la sociedad de familias y la sociedad de individuos, situando a la primera rezagada en exceso respecto a la de individuos, también esta contiene sus propias limitaciones y discriminaciones. Parece más preciso sostener que ambas han evolucionado y mejorado con el paso del tiempo, pero también en la esfera pública o política —y no solo en la de familias— se han producido retrasos o discriminaciones y buen ejemplo de ello es la postergación de los derechos de la mujer. Los ritmos de universalización de los derechos individuales han sido en efecto diferentes, pero no han sido afectados por ello únicamente a la dimensión familiar; en un trabajo sobre los efectos de la Revolución francesa en el sistema familiar me ocupé con detalle de sus efectos en lo público y lo privado (Iglesias de Ussel, 1992).

occidental el matrimonio ha dejado de ser un sacramento, pasando luego a contrato, pero ha devenido hoy en un simple acuerdo, una mera relación, a disposición siempre de cada integrante de la pareja: estación final del individualismo; las consecuencias del cambio en estas fases son, como es notorio, múltiples.

1.4. Prerrequisitos de la política familiar

Abordar el futuro es siempre una tarea arriesgada y potencial fuente de inmensas equivocaciones; los ejemplos son innumerables. Baste recordar que cuando se hacían las primeras tentativas de lo que luego fue la aviación, el propio *New York Times* publicó que el hombre no llegaría a desarrollar la aviación hasta que pasaran diez millones de años; el cálculo no resultó muy preciso porque tan solo dos meses después, el 17 octubre de 1903, los hermanos Wright efectuaron su primer vuelo, aunque de escasa duración (*La Actualidad Económica*, 15 de agosto de 2021). Se trata de un ejemplo concreto de los incontables errores que pueblan la historia de diagnóstico del futuro. Un conocido periódico español daba como hecho inexorable la consistencia de las dos Alemanias un mes antes de la destrucción por los ciudadanos del Muro de Berlín —aunque tanto interés tengan algunos en falsificar la historia y asegurar que se cayó— y la posterior unificación en un único Estado. Por tanto, cualquier pronóstico hay que plantearlo con toda cautela, admitiendo desde el principio su provisionalidad. Lo que sigue, pues, debe interpretarse con la salvedad que se utiliza en el lenguaje jurídico: bajo la prevención de *rebus sic stantibus*; es decir, mientras se mantengan las condiciones existentes cuando ahora se formulan las previsiones.

Al referirme al futuro de las PF no pretendo definir una en concreto, sino esbozar iniciativas, caminos y tendencias constatables hacia ese futuro. No se trata de diseñar un futuro concreto —ni ideal ni previsible— para en función de ese marco previo diagnosticar qué PF sería necesaria. Como no pretendo la adivinación del futuro, de ningún futuro, la propuesta arranca de una perspectiva mucho más cercana, la que se deriva de lo que han hecho otros países más avanzados, lo que sabemos que hoy se necesita o conviene, las dinámicas de la propia familia generadoras de situaciones a corto plazo. Por consiguiente, la perspectiva de futuro que aquí atendemos lo es a corto plazo y abierta por completo a complementos y rectificaciones que se quieran.

El marco de referencia se sitúa dentro de la propia realidad política de los modelos de bienestar en que nos movemos. No es otro que el modelo de bienestar del sur de Europa, mediterráneo o familista. No se pretende importar un modelo nórdico, asentado durante casi un siglo, sino empujar a la

mejora, progreso y avance de la realidad existente, sin rupturas utópicas. Y mucho menos pretendo diseñar una arcadia feliz y opulenta para colgar de esa opulencia sueños bellísimos, ya nos advirtió de la necesidad de prudencia aquel político inglés —Lord Attlee en concreto— al recomendarnos: «La mayoría de nosotros seríamos muy infelices en los paraísos de los demás». Lo que pretendo, pues, es señalar pasos, entre muchos, para avanzar en una mayor justicia y bienestar gracias a la expansión de los sistemas de PF.

La primera exigencia —no ya jurídica, sino de respeto a la realidad social y vida colectiva— es poner freno al menosprecio a las modalidades familiares mayoritarias. Hoy no sería admisible hacer una película, una serie en televisión o un programa de humor ridiculizando o menospreciando a la mujer, o a cualquier raza, o a las personas homosexuales, por ejemplo. Sin embargo, se hacen sistemáticamente menospreciando a la familia heterosexual, que además es la mayoritaria estadísticamente en la sociedad. Y estos desequilibrios son inadmisibles, y son particularmente graves cuando se transmiten desde entidades financiadas con recursos públicos —como la TVE o la multitud de televisiones autonómicas o municipales, etc.— o subvencionadas o ayudadas —como en gran medida las televisiones privadas—. Con previsiones jurídicas o sin ellas, estas familias tienen todo el derecho al respeto y a ser protegidas en contra de caricaturas negativas de la vida familiar, como sucede con otras modalidades de organizar la vida privada. No es admisible imponer alabanzas, pero sí es legítimo exigir el derecho al respeto a la organización —libre y sin engaños ni violencias— de la vida familiar como cada uno quiera, y en caso contrario que los grupos menospreciados puedan reaccionar con boicots a los anunciantes, a los difusores y propagadores de ofensas siempre gratuitas. Lo que no resulta admisible ni equitativo, ni siquiera constitucional, es que se implanten sanciones jurídicas y sociales en contra, por ejemplo, de cualquier forma de hostilidad contra la homosexualidad, y simultáneamente se ridiculice sistemáticamente la heterosexualidad. Hay que imponer el respeto, pero el respeto para todos, sin exclusión que signifique marginación de nadie. Y una política decidida y abierta de legitimación de la familia: de todas las alternativas, pero también de la fórmula estadísticamente mayoritaria[6].

Uno de los principales objetivos de cualquier política familiar debiera ser rechazar e impugnar cualquier hostilidad, menosprecio o discriminación contra las diferentes modalidades de familia.

6 El estudio de García y Ayuso (2010) ofrece datos muy precisos de las muy plurales formas de vida familiar existentes en Andalucía, al que me remito.

Un segundo marco básico de referencia es que la política familiar requiere ser introducida en la agenda pública. Es la única manera de quebrar su inexistencia: no hay política familiar porque no existe en la agenda pública, y viceversa: no está incluida en la agenda pública porque no hay presión de demandas de políticas familiares. Es el nudo gordiano de la carencia de estas políticas. Es la tarea más difícil, porque sin una movilización social consistente, con una estrategia bien orientada y con demandas serias, será muy difícil conseguirlo. De hecho, hay muchos subterfugios para eludir y al mismo tiempo aparentar atención.

Una realidad tan importante que hasta aparece el problema demográfico en la denominación de un ministerio. En efecto, el actual Gobierno socialista cuenta con un Ministerio denominado de «Transición Ecológica y Reto Demográfico». Pero su título no parece acompañado de dedicación al tema en la práctica; sus unidades administrativas demográficas son accesorias. El Ministerio tiene dos Secretarías de Estado y ninguna es demográfica: una es de Energía y otra de Medio Ambiente. Descendiendo en la jerarquía del Ministerio se encuentran ya dos referencias: la Secretaría General para el Reto Demográfico y luego la Subsecretaría para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pero en este último lo demográfico parece un adorno porque desaparece esa temática en sus organismos dependientes en niveles inferiores. La Secretaría General para el Reto Demográfico tiene un organismo subordinado: la Dirección General de Políticas para la Despoblación, que lógicamente no tendrá un contenido exclusivamente demográfico. Es decir, el principal organismo que pudiera revelar atención a aspectos de la vida de las parejas, la realidad demográfica, queda evaporado en los meandros burocráticos del Ministerio.

Más paradójico todavía es la irrelevancia actual de las PF si buscamos en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Ya alertan las denominaciones y, más aún, las funciones que la propia página web del Ministerio asigna a sus propios organismos. Existe una Dirección General específica de «Derechos de los Animales», pero no de las Familias, que es compartida con Servicios Sociales; es un modo administrativo de comprimir la actividad sobre familia al circunscribirla a la atención a las necesidades propias atendidas por los servicios sociales. Y las funciones degradan también la amplitud de tareas posibles desde un organismo que busque, efectivamente, atender a todos los tipos de familia. Así, en ese Ministerio, a la Dirección General del Instituto de la Juventud se le asigna: «El Instituto de la Juventud es un organismo público cuya actividad principal se dirige a promover actuaciones en beneficio de los y las jóvenes. Entre sus funciones está promover la igualdad de oportunidades entre los y las jóvenes», etc. Es decir, una ambiciosa tarea multidimensional, y la mis-

ma amplitud de fines se observa en la descripción de otras direcciones generales. Pero en la que nos ocupa de la familia se tuerce y comprime el alcance de la tarea encomendada como función, haciéndola subsidiaria en las tareas de los servicios sociales «la protección y promoción de las familias y su diversidad, así como la prevención de las situaciones de necesidad en las que estos colectivos pudieran incurrir». El único mandato específico se ciñe a la promoción de la diversidad de las familias, lo cual puede interpretarse de muy diferentes maneras y desde luego de la exclusión del tipo mayoritario estadísticamente, que, en la práctica, es lo que ha sucedido. Es indudable que el objetivo esencial del Ministerio es la diversidad familiar y no la pluralidad familiar existente, la prueba es que el término solo es utilizado en esta Dirección General y no en otras muchas con competencias explícitas en materias que también cabría la misma etiqueta de diversidad: en las competencias en infancia, adolescencia, juventud, voluntariado, discapacidad, mayores, etc.

De la Secretaría de Estado de Derechos Sociales dependen todas las Direcciones Generales aludidas, y entre ellas la de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. Y lo pintoresco es que, si se buscan sus cometidos familiares en el decreto de funciones del Ministerio (*BOE*, 12 de marzo, 2020), lo que se encuentra es la diversidad familiar, pero no, como cabría esperar, los diferentes tipos de familias, sino la diversidad, es decir, todo lo que es diverso y ajeno a lo específico de las familias en sus diferentes tipologías. En su prolijo batiburrillo aparecen las ONG, los discapacitados, los gitanos, los trabajadores sociales, las subvenciones, etc. Pero nada que parezca objetivos, políticas, preocupaciones, actuaciones o compromisos con la familia en sus diferentes modalidades concretas. Y lo que supera los límites imaginables es que la exposición de motivos del decreto que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio, en la parte dedicada a la diversidad familiar, a lo que se dedica es a justificar que el director general no sea funcionario, porque en la Administración pública no existen «con la preparación específica» que requiere ese puesto, sin explicitar cuál es la misteriosa formación específica que se necesita, ni dónde o cómo se adquiere.

Evidentemente la actual organización administrativa en la Administración central no revela una atención significativa de importancia a todos los tipos o modos de organización familiar. No existe por tanto el impulso de mayor fuerza que pudiera fortalecer los intereses familiares en la agenda pública. La presencia de esos intereses en la agenda pública exige revindicar una política familiar explícita, abierta, formal. Su ausencia en la Administración central es el primer obstáculo esencial para ese objetivo. Aunque sea evidente que se requiere una movilización activa de entidades privadas y medios de comunicación, al igual que se exige también una PF

a todos los niveles de la Administración, no solo en la Administración central; también en las CC. AA., en las diputaciones y ayuntamientos; en los organismos autónomos, en los parlamentos, etc. Todo está por hacer.

Otro aspecto en el que va a ser necesario innovar es la introducción de PF coyunturales, temporales, momentáneas, de respuesta a situaciones no crónicas. Se trata de responder adaptándose a un gran número de experiencias familiares como consecuencia del enorme alargamiento de la vida en común. Eso hace que las experiencias de vulnerabilidad, necesidad y dependencia no sean ya sectoriales, sino universales. En el pasado, unas personas enfermaban con gravedad y otras no, unas experimentaban el paro laboral y otras no, unas tenían unas desgracias y otras no, etc. Pero en la sociedad del riesgo, las necesidades ya no son sectoriales sino universales o genéricas en la trayectoria vital de todos los miembros de la sociedad en algún momento, y por tanto afectan a todo tipo de familias. Toda la población puede pasar algún bache —más o menos largo— en algún momento de una existencia mucho más dilatada que en el pasado. Hoy la vulnerabilidad y la dependencia es una vivencia de todos los sectores de la sociedad en algún momento. Cada ser humano es un archivo de dependencias de su entorno, desde su nacimiento a la muerte; a esas dos ineludibles fases hay que añadir las coyunturales de dependencia en la vida cotidiana por enfermedades, accidentes, hechos naturales como partos o avatares como pérdida de empleo o periodos de recualificación profesional, cambios de residencia y tantos otros azares.

Esta realidad reciente obliga a introducir una dimensión que parece esencial de la política familiar del futuro. Será imprescindible que existan también PF —también, no exclusivamente— con una dimensión coyuntural. Y esa perspectiva va a tener que ser cada vez más frecuente. Hasta ahora la orientación de las políticas ha tenido una vocación estructural o de permanencia dirigida a sectores por problemas concretos pero duraderos: enfermedades, vejez, dependencia, natalidad, etc. Pero en el futuro va a ser necesario implantar medidas de apoyo en situaciones coyunturales o temporales, en atención a circunstancias o emergencias de corta duración; la enfermedad de una persona del núcleo de convivencia, o incluso de fuera de él, pero con necesidad de apoyos, va a requerir la existencia de medidas de respaldo por parte de las Administraciones. Enfermedad de la pareja o de un hijo dentro o fuera del domicilio, acceso a un empleo, un natalicio, una mudanza dentro o fuera de la localidad, la preparación de exámenes necesarios para ascensos en numerosos trabajos públicos o privados y tantas otras cosas pueden requerir apoyos temporales de atención a tareas ordinarias de la casa. Al igual que los avatares de la vejez. Es imprescindible una PF con la flexibilidad suficiente para atender esas realidades coyun-

turales; son necesidades universales de la población, aunque tengan una duración reducida. Si se quiere, va a ser necesaria la implantación de PF micro para atender situaciones temporales, muy complejas de hacer frente en cada hogar, sobre todo en grandes ciudades.

Aludir a necesidades temporales, pero de grandes sectores sociales, nos conduce a prestar atención a otras de naturaleza análoga. Se necesitan PF que respondan a necesidades propias de las clases medias. Es obvio que no se trata en absoluto de excluir las necesidades de sectores sociales necesitados ni excluidos socialmente. Lo cierto es que la estructura de clases ha cambiado poderosamente desde la democracia y la percepción subjetiva de la inmensa mayoría de la clase trabajadora se ubica en las clases medias. Sin embargo —incluso antes de la transformación en apoyo a la pobreza de la escasa política familiar existente—, la orientación de las escasas PF existentes ha sido siempre casi exclusivamente enfocada a abordar necesidades primarias, precariedad y subsistencia. Es como si la política sanitaria se orientara hoy, exclusivamente, a impedir que las gentes se mueran; lo hacen, desde luego, pero eso y muchas más cosas, desde operaciones estéticas hasta de cambio de sexo. Pues bien, ese mismo salto ideológico y de actuaciones es imprescindible darlo con la PF. No puede tener una orientación exclusiva de afrontar la pobreza y las necesidades y debe expansionarse (también) a vuelos más diversos. Soy consciente de que ese salto será controvertido. No será fácil dar a entender —y legitimar socialmente— apoyos, leyes y recursos económicos para actuaciones que no sean de primera necesidad. Pero si nos limitamos a actuaciones de primera necesidad habrá que volver, como en la posguerra, a limitarnos a repartir leche en polvo, y ninguna política social española permanece anclada en esas políticas de subsistencia. Y tampoco deben estarlo las PF. De ahí la necesidad de proyectar sus actuaciones pensando en las clases medias, las mayoritarias en nuestro país.

Otro principio básico es el temporal. La PF debe defender los intereses de la familia hoy, pero también la de mañana, que es lo mismo que reclamar una política integral para la infancia. Por mucho que se oculte, las políticas de hoy repercuten directamente en el mañana y en particular en la infancia, protagonistas de ese mañana. Y en algunos aspectos es alarmante el panorama que se les deja desde hoy. La deuda pública, según el Banco de España (en junio de 2022), alcanza la astronómica cantidad de 1,47 billones de euros; es decir, 1.475.392 millones de euros, todo un récord histórico. ¿Es admisible aceptar que el Estado funcione sin cambios radicales con una deuda del 125% del PIB? ¿Qué enorme lastre dejamos frívolamente a nuestros sucesores? ¿Qué legitimidad histórica tenemos para dejarles semejante gigantesca basura que además no ha sido generada por bienes

permanentes —hospitales, escuelas, centros de investigación, centrales de energía, pantanos etc.—, sino por consumos y gastos inmediatos? Esta realidad arroja una ingente catarata de obligaciones a las nuevas generaciones que, además, como es sabido, son de tamaño más reducido; por lo tanto, recaerá en menos personas a las causantes —o mejor tolerantes de los Gobiernos— de los ingresos recibidos para su disfrute hoy, pero para que lo paguen mañana y pasado mañana.

Muchas veces se ha repetido ese mensaje de sensibilidad ecologista que pregunta: ¿qué planeta vamos a dejar a nuestros hijos? Pues bien, en España ya lo sabemos con precisión: los vamos a dejar arruinados antes de empezar a andar. Por eso hay que añadir el reverso de la pregunta: ¿qué hijos vamos a dejar para ese planeta? También la conocemos: entrampados sin límites gracias a sus predecesores, es decir, nosotros hoy.

Y en este terreno las actuaciones de la PF han de ser extraordinariamente amplias. Se trata no solo de cortar radicalmente el traslado del bienestar de hoy a costa de los sacrificios de las generaciones de mañana. Además, la PF tiene un enorme campo de trabajo en el ámbito de la protección a la infancia y adolescencia, dentro y fuera de la escuela. Las familias españolas muestran muy altas expectativas y demandas en relación con el progreso escolar de sus hijos, de ahí las tensiones suscitadas por su bajo rendimiento o por comportamientos indisciplinados en la escuela. Y uno de los elementos que más afectan a las desigualdades sociales es el abandono prematuro de la escuela y el retraso escolar. Por tanto, la implicación de las políticas con la escuela es un objetivo esencial también en materia de igualdad social en el que las PF han de involucrarse activamente. Estrategias adecuadas de PF relacionadas con la escuela son además urgentes para que las familias, junto con la escuela, se implique activamente en el grave problema del *bullying* dentro y fuera de los centros educativos, un problema colectivo que no puede dejar pasivo a nadie y menos a las familias.

Con respecto a las políticas para ocios infantiles de campamentos escolares en vacaciones, dirigidas a actividades concretas: teatro, ecología, arte, patrimonio histórico, algunos ayuntamientos han comenzado a actuar y desde luego con el sistema educativo tendrán que ser los protagonistas directos de las innovaciones en este campo. Y no debe olvidarse que la plenitud en la formación personal y humana se materializa o activa en buena medida en actividades extraescolares, esenciales para incrementar el capital social de adolescentes y jóvenes. Y las desigualdades sociales, atenuadas con la universalización escolar, crecen, sin embargo, por las muy diferenciales oportunidades vitales durante los ocios de las distintas clases sociales. Por tanto, el campo extraescolar durante las vacaciones debería

ser un escenario estratégico de actuación de los poderes públicos en la PF. Las experiencias vitales y los aprendizajes sociales externos realizados en periodos vacacionales generan ritmos de maduración y desenvolvimiento social muy diferentes entre aquellos sectores que tienen oportunidades fuera de su hogar y quienes se ven obligados a permanecer en él, sin vivencias de viajes, campamentos o convivencia con nuevas relaciones y conocimientos de lugares.

1.5. Orientaciones de futuro

La primera constatación que hay que hacer es la necesidad de abordar la cuestión de la política familiar, pero en plural. Lo haya sido o no en el pasado, lo que es indudable es que las sociedades modernas como la española no son, ni aspiran a ser, uniformes. Frente a la homogeneidad básica de la familia en España en el pasado, ¿es posible una política familiar hoy? Evidentemente es imposible; no es que haya tantos casos como personas, pero la heterogeneidad de situaciones familiares hoy es enorme: segundos matrimonios, familias reconstituidas, familias de inmigrantes, parejas internacionales, monoparentales, familias numerosas, parejas homosexuales, solteros con hijos adoptados, madres solteras, etc. La PF debe, pues, predicarse necesariamente en plural, porque deben ser muchas y diversas las medidas que encierre para responder a la enorme diversidad de situaciones familiares coexistentes; aunque se escriba en singular por economía del lenguaje, es evidente que han de ser siempre diseñadas en plural por la heterogeneidad de sus destinatarios y de las actividades a impulsar en su beneficio. Todas requieren estrategias de actuación; en muchos puntos sus intereses son comunes y no presentan problemas. Pero en otros muchos, los objetivos y los intereses son específicos. Y todos ellos han de atenderse. Y a todos. Pero hay uno en concreto que me parece de gran urgencia. Me refiero a PF dirigidas a inmigrantes. Junto a políticas globales dirigidas a toda la población, son urgentes estrategias específicas dirigidas a inmigrantes con culturas de procedencia heterogénea respecto a las propias de sociedades democráticas que ayuden a paliar el gran número de casos de violencia de género, el rechazo a los derechos de la mujer y a otras normas básicas de nuestra cultura y convivencia.

Se requiere también con urgencia impulsar políticas de compensación pública de responsabilidades familiares. Tener hijos no solo es una realidad y un deseo privado, es una contribución esencial de las parejas a un bien colectivo. En lo colectivo sin hijos terminaría desapareciendo la propia sociedad y en lo privado son notorios los muchos costes —tanto de tiempo como económicos— que comporta la crianza y educación de los hijos, por cierto, costes permanentemente crecientes. Por eso es una obligación pública

que sus numerosos costes —en tiempo, economía, físicos, psíquicos— no recaigan en su totalidad exclusivamente sobre las propias familias. Las familias tienen derecho a que se les reconozca también económicamente la aportación que realizan, con su sacrificio y esfuerzo, a la permanencia de la propia sociedad. De ahí lo injusto y censurable de la sustitución total de las PF por políticas de afrontar la pobreza. La misma Seguridad Social no podría subsistir sin las aportaciones de las nuevas generaciones, procedentes de parejas y familias. En este sentido, Gerardo Meil viene propugnando desde hace años, entre otras medidas, que la Seguridad Social reconozca como cotización al menos tres años por cada hijo nacido. Sería un instrumento para reconocer mínimamente la aportación de tener hijos a la propia sociedad, en su Seguridad Social. La compensación pública de las responsabilidades es por tanto un acto de justicia, de necesario apoyo institucional. Un reconocimiento que debe contar con aportaciones económicas públicas efectivas para hacer frente a la crianza de los hijos en todas sus dimensiones. Las aportaciones económicas del sistema público en España son sencillamente ridículas en comparación con otros países de la Unión Europea. Pero como queda dicho, con medidas económicas, organizativas y de servicios es imprescindible igualmente la involucración de todo el sector privado.

Es necesario mencionar también las políticas de familia para ejercer la libertad de reproducción. En el pasado las PF de regímenes políticos heterogéneos —como la Francia democrática, el nazismo, el fascismo italiano, el comunismo antes y después de Stalin, y la doctrina social católica— apoyaban activamente el crecimiento demográfico al igual que el franquismo; era generalizada la concesión de ayudas económicas, dar premios por el número de hijos, fomentar las familias numerosas, etc. Las políticas de natalidad han sido contempladas siempre desde la perspectiva única del fomento de la reproducción. Se trata hoy de una estrategia y concepción restrictiva inadmisible. Una sociedad moderna no tiene legitimidad para imponer a las personas ningún objetivo específico a sus vidas privadas, salvo preservar del engaño, de la violencia o del abuso. Lo que sí debe asumir es la obligación de crear las condiciones objetivas para que los ciudadanos tengan sus propias opciones en libertad. Y esto requiere desde luego políticas en favor de la natalidad, que incluyen las de infertilidad, pero también políticas de control de la natalidad o, como se han llamado mucho tiempo, de planificación familiar, y en cualquier caso empezando por ayudas económicas suficientes para afrontar la crianza. Unas y otras han de ser accesibles para que los ciudadanos ejerzan sus libertades en la dirección que elijan. El Estado no puede imponer un modelo concreto, sino amparar la libertad para que los ciudadanos puedan materializar sus aspiraciones.

Pero cuando menciono políticas de protección a la maternidad no se refieren exclusivamente al parto, ámbito que en España está excelentemente atendido por la sanidad, antes y después del nacimiento. Pero los hijos después de nacer tienen costumbre de sobrevivir y es a esto a lo que me refiero: a políticas efectivas de apoyo económico a su crianza, educación y formación. Su ausencia es un escándalo.

Uno de los objetivos esenciales de las PF tiene que ser abordar la armonización real de la vida profesional y de la vida familiar, quizá el único aspecto que tibiamente aparece en el escenario público. Se menciona la demanda de compatibilidad, pero no se hace nada sustancial al respecto. Quienes viven en pareja necesitan organizar su temporalidad en tres esferas: las responsabilidades familiares, las profesionales o laborales y las actividades personales. Y están sometidas a la dictadura del tiempo que se necesita organizar, distribuir y programar. Para ello se requiere una política de tiempos en función de los objetivos y necesidades de la actividad que se trate, pero adaptándolos a los intereses de las familias. Se trata de una tarea urgente y de enorme gravedad hoy. Es urgente porque se trata de abordar una realidad reciente, novedosa y decisiva en la vida de las familias, afectando a toda la población con la incorporación masiva de los dos miembros del matrimonio o pareja al trabajo extradoméstico. Siempre han trabajado las mujeres, casadas o no, pero ha desaparecido la flexibilidad y compatibilidad que existía con el trabajo agrícola y el mundo rural. El trabajo industrial o de servicios con horario fijo y alejado del hogar hace sumamente difícil compatibilizar actividades, incluso aunque se asuman igualitariamente entre los dos integrantes de la pareja. La crianza y custodia de menores en circunstancias como enfermedad de hijos o mayores se convierte en una vivencia cargada de tensión. Y hoy la gran mayoría de las parejas y matrimonios soportan las dificultades inherentes a la doble actividad laboral y familiar. De ahí la necesidad de abordar políticas de flexibilidad horaria laboral, políticas de fomento de acortamiento de la jornada laboral hacia las 35 horas, políticas de tiempos, políticas de horarios en comercios y escuelas, políticas de fomento del teletrabajo, en entidades públicas y en empresas privadas. Sin ellas, el desenvolvimiento cotidiano de las familias, sobre todo con personas dependientes a su cargo, se convierte en una durísima experiencia. Las políticas de conciliación horaria son, pues, imprescindibles, urgentes e importantes para posibilitar no ya la calidad de vida de las parejas en las que ambos trabajan, que son hoy la mayoría, sino su mera supervivencia. Si se me permite decirlo, la política de horarios es la que más sorprende que no haya crecido sustancialmente en España, porque parece la más fácil de abordar paso a paso, y la más barata. Es absurdo que con carácter generalizado se mantenga la jornada partida, con una interrupción de dos

o tres horas para comer, que no existe en ningún país desarrollado. Obliga al cierre del comercio a horas muy avanzadas de la tarde, sobre las ocho, con lo que un buen número de personas empleadas tienen difícil poder realizar sus compras y además regresan a su casa pasadas las nueve de la noche, sobre todo en las grandes ciudades, ¿cabe vida familiar o personal con estos horarios? Por cierto, en el único sector donde crece el horario continuado es en el educativo, por presión de sus sindicatos, lo cual no parece nada positivo para la educación obligatoria a juicio de los mejores especialistas en sociología de la educación. También en este punto hay que activar la responsabilidad colectiva, y sin olvidar que las entidades privadas cuentan con una mayor facilidad en introducir cambios, que en el tema de la compatibilidad pueden y debería ser muy rápidos.

Un escenario que resulta obligado replantear en el inmediato futuro es el de las conexiones entre familia y trabajo. Se suponía que la modernización de la sociedad conducía inexorablemente a la disociación entre ambos. Pero dejando al margen ahora la cuestión de las tareas domésticas, la PF tendrá que volver a examinar —y resolver— los vínculos entre familia y economía que fueron pronto postergados. El crecimiento económico y los cambios sociales llevaron además a dar por hecho que la familia perdía sus históricas funciones económicas, sustituidas por unas nuevas de consumo. Durante décadas se ha asumido, casi sin matices, que la familia había perdido esas funciones económicas sin advertir que estas, en realidad, estaban siendo transformadas. Baste recordar que desde los dos extremos de la situación económica se evidencia la transformación del papel económico de la familia. Desde el lado de la innovación, las nuevas tecnologías facilitan y se implementa el teletrabajo en España. Desde el lado de la crisis, también lo hace el trabajo sumergido familiar en el hogar. Estas realidades revelan que la desaparición de las funciones económicas de la familia era más compleja, como transmitían los esquematismos académicos. Y las PF habrán de afrontar esas nuevas realidades laborales, también dentro de los hogares.

En cuanto a las políticas familiares sobre la juventud, es un hecho que la democracia ha configurado importantes y valiosas políticas en muchos campos, como contra la violencia de género, los consumidores o el medio ambiente, entre otras. Pero no ha desarrollado una política de juventud. Hay indicadores que muestran las dificultades especiales de la juventud española con relación a la del resto de Europa, y baste con recordar el retraso en la edad de emancipación de los hogares familiares por dificultades socioeconómicas notorias. Pues bien, la política familiar tiene también que centrar sus objetivos en favorecer la emancipación de los hijos, para lo cual se necesitan actuaciones sobre salarios dignos y estables, favorecer la

accesibilidad a viviendas tanto en alquiler como en propiedad a viviendas sociales, compatibilizar el estudio y el trabajo, etc. Los jóvenes hoy tienen que trabajar más horas para alquilar en el mismo barrio, la misma superficie y equipamientos que hace unos años.

Existe desde luego notoriedad social de los problemas específicos que afectan a la juventud española, con múltiples indicadores que revelan que se encuentran en peor situación que sus coetáneos de otros países europeos. Pero conviene alertar de los malos usos de las comparaciones, como cuando se afirma —reiteradamente— que vivirán peor que sus padres. Es una afirmación atrevida porque se suele medir la situación presente de los jóvenes con lo conseguido por los padres —los dos— tras treinta o cuarenta años de trabajo. Y entre otras muchas precauciones, habría también que analizar la situación en función del nivel de cualificación alcanzado por los jóvenes; a igual nivel de formación es muy posible que la tardanza en acceder a los niveles adecuados a su formación no se haya ralentizado.

Sin las políticas familiares de las empresas y organizaciones, no puede entenderse que la suerte del bienestar colectivo resida exclusiva, y ni siquiera prioritariamente, en el sector público. El Estado no es el único actor en escena en la sociedad democrática, donde por definición se goza de la riqueza del pluralismo; su voluntad no puede ni debe agotar el dinamismo colectivo. El respaldo efectivo a una institución tan esencial para el futuro de la sociedad y el bienestar de sus integrantes, como la familia, no pueden ser monopolizados por el Estado. Lo esencial es el respaldo a la organización de la vida de la inmensa mayoría de la población en unidades familiares. Se requiere por tanto la implicación colectiva de cada sector o grupo con sus propios instrumentos, pero la construcción de una sociedad de bienestar requiere la movilización y la acción colectiva, no solo de los Estados. Un verdadero Estado moderno es el que atiende a las necesidades colectivas en los diferentes ámbitos de desenvolvimiento de sus grupos y sectores sociales. Por eso mismo resulta más que sorprendente la escasa implicación de las empresas en introducir previsiones de PF en sus convenios colectivos, diseños organizativos y gestión cotidiana. Ciertamente la pandemia, con la expansión del trabajo online, ha impulsado esta realidad, pero no es suficiente. Es un error y una simplificación conceptual y política dar por hecho que la PF es un dominio exclusivo de las instituciones públicas. El verdadero progreso y avance en el reconocimiento de las necesidades familiares no se producirá hasta que las empresas se involucren de lleno en la propia PF con sus empleados. Es notable la implicación de numerosas empresas españolas con la sostenibilidad, el medio ambiente, la responsabilidad social, etc. Pero ¿qué hacen esas mismas empresas respecto a las PF que afectan a sus propios trabajadores? El compromiso social

con sus trabajadores —en horarios, flexibilidades por razones de avatares familiares, por atender urgencias escolares de sus hijos, con ayudas y apoyos por hechos problemáticos o conflictivos de sus hijos, etc.— queda en un segundo plano. Este compromiso de las grandes empresas con las familias, más allá de ser divulgado mediante anuncios, debiera ir en la línea de crear políticas concretas en favor de las necesidades familiares de sus empleados y exigirlas para ser sus proveedores y suministradores. Son entidades imprescindibles y urgentísimas para acelerar la mejoría del tratamiento de las realidades familiares en España. La vida familiar debería explicitarse como núcleo esencial de las políticas de recursos humanos y de responsabilidad social corporativa de las empresas en España. Nada se lo impide y se está a la espera de que sea asumida con notoriedad.

También conviene mencionar las políticas para abordar las consecuencias de las rupturas de pareja. No me refiero ahora a comportamientos violentos delictivos, sino a la gestión de las consecuencias de la ruptura. Es evidente que en dinámicas sin tensión la sociedad y las personas viven ajenas al derecho de familia, pero no menos obvio es que cuando las tensiones se desatan el derecho —y todavía más el sistema judicial— es manifiestamente inefectivo para gestionar las singulares tensiones y enfrentamientos que a menudo se suscitan en la ruptura de una pareja: en ocasiones desencadenan guerras sin cuartel de todos contra todos. Sería necesario evaluar los resultados de los procedimientos judiciales en este ámbito, pero sospecho que pocos son los que logran apagar o apaciguar enfrentamientos graves. El secuestro de hijos por uno de los miembros de la pareja, sobre todo en uniones binacionales, en especial si son llevados fuera de España, las estrategias de obstáculos en el ejercicio de los derechos de visita de los hijos, la instrumentalización de los hijos contra uno u otro miembro de la pareja y mil otros casos evidencian la necesidad de dos estrategias diferentes. Por una parte, una educación para la convivencia, y de otra, una educación para afrontar la ruptura. Y en este caso es preciso reconstruir por completo las bases de la intervención judicial. Por eso habría que fomentar y dar cobertura a dinámicas y propuestas arbitrales, surgidas con especialistas en conciliación familiar que deberían ser de intervención obligada, con sus estrategias propias sin raíz legal. Ningún procedimiento judicial, ni la formación de los jueces, sirve para resolver conflictos, frustraciones y daños íntimos entre dos personas. Una cosa es que resuelvan el futuro de los hijos o la atribución de los bienes con arreglo a las previsiones legales y otra que las consecuencias de los amores y desamores sea pertinente que tengan que ser evaluadas y resueltas por personas que se aprendieron el Código Civil y el Penal. Se trata además de una herencia del pasado, cuando los bienes económicos jugaban un papel esencial tanto en las uniones como en las rupturas. Y entonces el núcleo de la decisión era disolver la sociedad

económica formada por el matrimonio. Pero ese no es el caso en el siglo XXI. Ni las razones de las uniones ni de las desuniones son prioritariamente económicas. Por tanto, mantener el protagonismo judicial me parece un desafortunado vestigio decimonónico. Su intervención surgió con el objetivo prioritario de secularizar la sociedad, suprimiendo el protagonismo de la Iglesia. Pero en el siglo XXI, nada exige su continuidad y menos aún con la privatización del matrimonio cuya ruptura debe amoldarse a la nueva realidad; la asignación de funciones a los notarios en divorcios, por ejemplo, va ya en esa dirección.

Sobre las políticas de involucración de los varones y los jóvenes como agentes activos en la red de apoyos y en las tareas domésticas, se ha prestado tanta atención a la involucración de los varones de las parejas en su responsabilidad con las tareas domésticas que se ha olvidado hablar —y actuar— con los hijos sobre esa misma cuestión, cuando además conviven en los domicilios familiares hasta edades más avanzadas que en el pasado. Y probablemente hoy en los hogares hay más desigualdad en la realización de las tareas domésticas con los hijos que con los varones de las parejas. En otras palabras, las parejas son más exigentes entre sí en la equidad interna para la realización de las tareas que las madres y los padres en el cumplimiento de las obligaciones domésticas de los propios hijos. Hay encuestas al respecto que muestran esa disparidad[7]. Hace falta, por tanto, PF que impliquen a los hijos en la realización de las tareas domésticas, como ha sucedido con las parejas.

No se trata además solo de una razón de equidad. La involucración activa de los hijos en la realización de las tareas domésticas de sus propios hogares —donde viven hasta más edad que sus antecesores— es también una socialización imprescindible para su propia convivencia independiente ulterior. La tardía emancipación de los hijos e hijas en España, pero trasladando sus propias tareas domésticas a sus propios padres, es pernicioso para el futuro de su propia convivencia en pareja. Este criterio se evidencia al comparar a nuestra juventud con la juventud francesa, donde desde muy jóvenes abandonan el hogar familiar y viven en condiciones duras, pero cuando se emparejan mejoran su calidad de vida. Y en España sucede lo opuesto: viven hasta más edad con una alta calidad de vida lograda por sus padres (después de muchas décadas de trabajo y movilidad social ascendente), y cuando inician su propia vida en pareja lógicamente han de empeorar y, en no pocas ocasiones, comienzan a asumir la realización de todas las

7 Por ejemplo, la Encuesta de Empleo del Tiempo (EET), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2009-2010).

tareas domésticas compartidas con su pareja. Una edad demasiado tardía para iniciar, en un gran número de casos, la experiencia vital, económica y organizativa de asumir la vida doméstica y sus tareas sin costes en el propio ajuste en la pareja.

También es necesario pensar en una PF activa de fomento del papel de los mayores al servicio de la comunidad. Es absurdo desechar todas las capacidades, habilidades y vocaciones de la totalidad de los mayores en el siglo XXI. En el pasado histórico tenía cierta lógica porque eran pocos los que llegaban a la vejez y menos quienes lo hacían sin deterioro físico. Pero esto ha cambiado por completo. Son muchas las evidencias que posibilitan y requieren políticas pertinentes para los mayores, pero de actividad y no solo de ocio: el elevado porcentaje de personas jubiladas —muchas incluso antes de la edad legal de los 65 años—, la capacitación con que se encuentran buena parte de esas personas, la alta esperanza de vida de los y sobre todo las españolas, que les permite utilizar y potenciar sus conocimientos, habilidades y vocación de servicio, la enorme mejoría de la formación y cualificación de los mayores, etc. Es necesario activar una especie de servicio voluntario de apoyo a la colectividad, liderado por personas de edad que deseen compartir sus experiencias, conocimientos y habilidades para la transmisión de sus capacidades y la formación de las nuevas generaciones y de otros mayores. Serían organizaciones de voluntariado sumamente flexibles en sus fines, organización y actividades al servicio de la colectividad y en particular de las nuevas generaciones. Su utilidad no la obtendrían solo los usuarios de estas actividades, los beneficios alcanzarían a los propios mayores al posibilitar la mejora de su salud y equilibrio personal al realizar actividades placenteras y con eco colectivo. Además, permitiría impedir la pérdida de conocimientos y habilidades de los mayores, al favorecer su transmisión a las nuevas generaciones. Solo efectos positivos generaría este voluntariado, como se ha visto en iniciativas emprendidas ya por algunos ayuntamientos. El desafío es, pues, universalizar esta movilización de mayores al servicio del presente y del futuro.

También, siendo un tema central en la vida de los mayores, hay que liberalizar o al menos flexibilizar las sucesiones y herencias. No hace falta haber leído mucha literatura ni antropología española para ser consciente del enorme papel que en el pasado jugaban las herencias, y de ahí su enorme protagonismo en los conflictos familiares, entre padres e hijos y entre hermanos por preferencias para uno u otro. Pero ese escenario ha cambiado radicalmente. En el pasado los hijos sucedían a los padres y en gran medida se situaban gracias a las herencias recibidas; de ahí los conflictos y enfrentamientos entre hermanos. Pero hoy día ni la tierra es el elemento esencial para la ubicación social de la mayoría de los ciudadanos y, por la larga es-

peranza de vida, los hijos han tenido que solucionar su ubicación social y ganarse la vida muchos años antes del fallecimiento de sus propios padres. Por eso cada vez más las sucesiones no son de padres a hijos, sino —en términos de edades— de padres a nietos, y de nietos en mucho menor número por la reducción de la natalidad. Por todo ello se requiere incrementar la libertad en la distribución de la herencia o, al menos, facilitar la exclusión de algún heredero en todo o en parte[8].

El derecho civil común, no aludo al específico de las comunidades autónomas, contempla la herencia de bienes en los hijos distribuida en tres partes: un tercio de legítima, otro de mejora y otro de libre disposición. Esto significa que, necesariamente, dos tercios de los bienes han de ir a los herederos legítimos —los hijos o en su caso a sus descendientes o ascendientes— y el último tercio de libre disposición, como su nombre indica, puede destinarse a quien se desee sin limitaciones. Se trata de una previsión desde el Código Civil de 1889 (derivado del francés de Napoleón), pero que sus previsiones se encuentran ya en las Partidas de 1265, o en el propio Fuero Juzgo del año 654, que consideraba que la legítima «intenta eliminar los abusos de padres y abuelos para ordenar que por una indiscreta voluntad pudieran separar a los hijos y descendientes de su misma sucesión» (citado en Fernández, 2021). Estos aspectos pudieron tener en el pasado cierta lógica, pero las condiciones demográficas, económicas y educativas las han convertido incluso en dañinas. De hecho, en nuestro prolijo ordenamiento jurídico ya hay normas legales que impiden el reparto, por ejemplo, de determinadas fincas rústicas, para preservar unidades de producción que permitan explotaciones agrícolas operativas. Lo cual termina por crear no pocos fraudes y complejos problemas jurídicos, porque cuando no hay otros bienes que sirvan para compensar la herencia de ese bien, los hijos se reparten la finca en cuestión, pero en documento privado, con enormes problemas jurídicos derivados posteriormente. Y esos mismos problemas de la legítima se plantean cuando se trata de herencias de pequeños negocios o casas; o situaciones en las que uno o una de los descendientes ha cuidado durante años a sus mayores, o cuando ha emigrado a otro país y se encuentra por completo desvinculado de los bienes o negocios, etc.

A mi juicio es imprescindible flexibilizar enormemente la herencia de bienes, o bien introducir situaciones objetivas que permitan automáticamente acceder a esa flexibilidad de reparto desigualitario de bienes. Por

8 En relación con las herencias en España, es interesante destacar el estudio de Luis Ayuso (2021) *Herencias en la sociedad digital. La gestión familiar de las transferencias intergeneracionales y el patrimonio en la España del siglo XXI.*

el bien de las familias, de la armonía entre los hijos y para favorecer la supervivencia de negocios, fincas y actividades económicas. Circunstancias objetivas como la emigración exterior o los avatares de las relaciones personales entre padres e hijos justifican —si se quiere con garantías del tipo que sean— que pueda ampliarse la libertad testamentaria. No hay que olvidar que fue una medida impulsada por la Revolución francesa para facilitar la erosión de los bienes de la aristocracia, pero que hoy, en una sociedad de clases medias, es toda la sociedad la afectada.

Sería posible incrementar los campos de reflexión y de acción que con urgencia debiera activar la PF en España. Pero se requieren también instrumentos técnicos adecuados. Para posibilitar esas políticas y también la movilización colectiva en defensa de las familias, es imprescindible y urgente incrementar considerablemente la cantidad y la amplitud temática de las estadísticas sobre esta cuestión, la introducción de las variables familiares en gran número de estadísticas sobre cuestiones muy variadas, pero con incidencia directa en la vida de las familias e incrementar la frecuencia de la aparición de los resultados en cada caso; desde hace años se reclama, sin éxito evidentemente (Iglesias de Ussel, 2003). Pero el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 (*BOE*, 30 de diciembre de 2020) no incluye ningún avance al respecto. Las decisiones del Consejo de Ministros contienen un informe de impacto sobre la igualdad entre varones y mujeres, ¿por qué no implantar otro análogo sobre el impacto en las familias? Iniciativa que también debiera incorporarse en entidades de todo tipo, tanto públicas como privadas. Promover el bienestar de las familias es mejorar directamente la existencia de la inmensa mayoría de los ciudadanos, ¿no es un noble y muy positivo objetivo de una sociedad democrática?

Referencias bibliográficas

Álvarez, S. (2021). *Erratas Tributarias*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).

Aries, P. y Duby, G. (Eds.) (2003). *Historia de la Vida Privada: del Imperio Romano al año 1000*. Madrid: Taurus.

Ayuso, L. y Bascón, M. (2021). El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (174), 3-22.

Bahle, T. y Rothenbacher, F. (1996). La politique familiale en Allemagne: apres la reunification, le choc de la mondialisation. En J. Ditch *et al*. (Eds.),

Evolution des politiques familiales nationales en 1996. Bélgica: Comisión Europea.

Burckhardt, J. (1985). *La Cultura del Renacimiento en Italia*. Barcelona: Orbis.

Cabré, A. (1990). ¿Es compatible la Protección de la Familia con la Liberación de la Mujer? En VV. AA., *Mujer y Demografía* (pp. 9-16). Madrid: Instituto de la Mujer.

Chacón, F. y Bestard, J. (Dirs.) (2011). *Familias. Historia de la sociedad española (del final de la Edad Media a nuestros días)*. Madrid: Cátedra.

Crozier, M. (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

De Lorenzo, R. (2022). La contradicción de los dieciséis años como mayoría de la edad sanitaria. *Revista Redacción Médica*. https://www.redaccionmedica.com/opinion/ricardo-de-lorenzo/la-contradiccion-de-los-dieciseis-anos-como-mayoria-de-la-edad-sanitaria-7463

Fernández, M. A. (2021). La sombra de la legítima es alargada. *El Notario del siglo XXI*, (98). https://www.elnotario.es/hemeroteca/revista-98/10831-la-sombra-de-la-legitima-es-alargada

Flaquer, L. (Ed.) (2002). *Políticas Familiares en la Unión Europea*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials. http://doi.org/10.13140/2.1.2742.0480

García, Y. y Ayuso, L. (eds.) (2010). *Nuevos modelos de familia en Andalucía y políticas públicas*. Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces (CENTRA).

González Seara, L. (2011). *La Metamorfosis de la Ideología*. Madrid: Fundación Areces.

Iglesias de Ussel, J. (1992). El Influjo de la Revolución Francesa en la Familia Moderna. En VV. AA., *Escritos de Teoría Sociológica en Homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Iglesias de Ussel, J. (2003). Estadística para el estudio de la realidad familiar. *Arbor,* 694.

Iglesias de Ussel, J. y López Doblas, J. (2021). Realidad familiar y social de las personas mayores en España. En M. Martín (Ed.), *Debate sobre longevidad. Más allá de las pensiones*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).

Iglesias de Ussel, J. y Marí-Klose, P. (2016). Familia y Problemas Sociales. En A. Trinidad y M. Sánchez (Eds.), *Marcos de Análisis de los Problemas Sociales*. Madrid: La Catarata.

Iglesias de Ussel, J. y Meil, G. (2001). *La Política Familiar en España*. Barcelona: Ariel.

Martín, M. (1984). *Pensamiento económico español sobre la población: de Soto a Matanegui*. Madrid: Pirámide.

Meil, G. (2003). Los desafíos al sistema de protección social. *Arbor,* 685.

Pérez, J. (2010). Perspectivas demográficas en España: efectos a largo plazo de la crisis. *Revista Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (Extraordinario 1), 23-46.

2

Transición demográfica, igualdad de género y políticas públicas en contexto: el caso de la custodia compartida

Lluís Flaquer Vilardebó

2.1. Introducción: Objeto y metodología del capítulo

Este capítulo intenta reflexionar más allá del contenido de las políticas familiares con objeto de analizar sus puntos en común con otros tipos de políticas, sobre todo públicas, haciendo énfasis especialmente en el hecho de que todas ellas siempre deberían aplicarse en función del contexto, en tanto en cuanto están vinculadas con un proceso o ciclo de cambio. Aunque sin duda nuestro foco de atención son las políticas familiares, se ha optado por utilizar la expresión «políticas públicas» en el título del capítulo para resaltar que a menudo los cambios de gran calado no se producen a través de las políticas familiares en sí, sino indirectamente mediante avances que dependen de otras políticas públicas con un efecto multiplicador. Muchas veces los progresos más importantes se producen cuando tie-

nen lugar profundas transformaciones en los valores o en los principios que suponen saltos cualitativos en los vuelcos de hegemonía política. El ejemplo clásico son los cambios constitucionales. Con la aprobación del artículo 39 de la Constitución española en 1978 (especialmente los puntos 2 y 3), se arrumbó al desván de la historia casi un siglo de patriarcalismo jurídico, lo cual supuso cambios en cascada en la legislación española[1]. La Ley de Bases del CC de 1888 (Base 5ª) había descartado la investigación de la paternidad salvo en casos muy específicos y, prescindiendo de dichas excepciones, el artículo 141 del Código Civil original de 1889 rechazaba en juicio demanda alguna que, directa ni indirectamente, tuviera por objeto investigar la paternidad de los hijos ilegítimos en quienes no concurriera la condición legal de naturales.

En otras ocasiones, por el contrario, se necesitan años de luchas para ir modificando, poco a poco, situaciones de injusticia provocados por desajustes legales entre distintas partes del ordenamiento jurídico a la luz de nuevos valores o bien para aumentar la cobertura de la protección social sobre determinadas categorías en función de la aparición de nuevas carencias o necesidades. En esta contribución se usa un concepto de políticas públicas en un sentido lato, de modo que incluye no tan solo las políticas familiares y sociales, sino también las reformas legislativas sobre los temas relevantes analizados, aunque no sean políticas propiamente dichas.

Un segundo aspecto que quisiera poner de relieve es que la formulación de políticas resulta siempre de las respuestas ante determinados retos cuya complejidad rebasa ampliamente el objeto específico de aquellas y se incardina en vastos procesos de cambio. Por eso, en el título del capítulo se habla de políticas públicas en contexto, para recordar continuamente al lector que el acierto de una medida no depende tanto de su contenido como de su adecuación al contexto de cambio. Nos interesan especialmente amplios ciclos de cambio que definen mutaciones de envergadura

1 Artículo 39. 1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad. 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

y que afectan extensas partes del orden social en cuanto se refieren a la sustitución de valores profundamente arraigados en la historia humana.

El capítulo comienza con una breve descripción de la teoría y de los resultados de las dos transiciones demográficas como epítomes de dichas hondas metamorfosis. Aunque el proceso de cambio que más nos interesa es la Segunda Transición Demográfica (STD), el capítulo se remonta asimismo a la primera para mostrar la ventaja de pensar una transición demográfica como un ciclo ya cerrado, al menos en el mundo occidental. Como modelo de la STD se ha escogido la versión de Esping-Andersen y Billari (2015), que se centra en la igualdad de género como objeto y meta para la conclusión de la transición. A partir de ahí se comentan algunos indicadores que permiten evaluar el punto en que se encuentra el tránsito, ya sea en función de la evolución del índice de igualdad de género en el conjunto de la sociedad como del análisis de los gradientes educativos en determinados puntos focales de cambio.

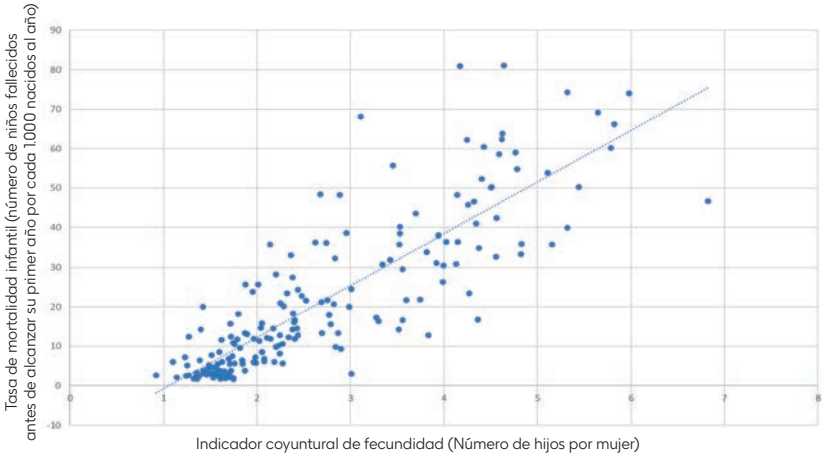
La aplicación de la metodología que se desprende de los planteamientos del capítulo se ilustra mediante un estudio de distintas opciones de intervención en el caso de la custodia compartida, cuya discusión nos ayuda a comprender las ventajas e inconvenientes de fomentar o no su progresión mediante presunciones legales u otras posibles estrategias.

2.2. Dos transiciones demográficas

Las teorías de las dos transiciones demográficas nos pueden resultar útiles porque, partiendo en principio de modelos basados en ideas fácilmente comprensibles, nos ayudan a concebir cómo se encadenan los complejos cambios que constituyen el meollo de las metamorfosis sociales. Como ya hemos dicho, si bien la Primera Transición Demográfica (PTD) ya está cerrada desde hace tiempo en los países más avanzados, la Segunda Transición Demográfica (STD) se encuentra en curso y, por tanto, resulta mucho más difícil intuir tanto su naturaleza como sus resultados a largo plazo en cualquiera de los países bajo estudio.

Una transición demográfica es el proceso por el cual una población pasa de un régimen demográfico a otro. Se puede definir un régimen demográfico como el comportamiento estable de los grupos humanos ante la natalidad, la mortalidad y los movimientos migratorios. En la PTD la transición consiste en el paso de la población de un régimen de mortalidad y fecundidad elevadas a otro de mortalidad y fecundidad escasas.

Figura 2.1. Relación entre el indicador coyuntural de fecundidad y la tasa de mortalidad infantil. Datos de 185 países, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial-Países de Naciones Unidas (2019).

Utilizando datos de la ONU se puede ilustrar empíricamente que existe una elevada correlación positiva entre el índice coyuntural de fecundidad (número de hijos por mujer) y la tasa de mortalidad infantil (número de niños fallecidos antes de alcanzar su primer año) (R = 0,84). Esta relación lineal directa entre mortalidad infantil y fecundidad sugiere que la reducción de la fecundidad en cada país fue una consecuencia de su ajuste a la caída previa de la mortalidad infantil. A medida que sobrevivían un número mayor de niños las mujeres iban considerando la posibilidad de dejar de tener tantos como antes y esto ha conducido a una fecundidad relativamente baja en aquellos países que empezaron este proceso en etapas más tempranas. Como se puede observar en el gráfico de la figura 2.1, los países que muestran una fecundidad más baja (entre 1 y 2 hijos por mujer) son aquellos que tienen asimismo una mortalidad infantil menor. El resto se reparten a lo largo de la línea de tendencia en función del punto en que se encuentran en su evolución.

Uno de los principales factores que facilitó la reducción de la fecundidad fue la mejora de las condiciones higiénicas y de la salud reproductiva, lo cual posibilitó la supervivencia de un número mayor de recién nacidos e

hizo disparar la esperanza de vida de la población. Fue el mejor rendimiento de las familias como unidades reproductivas lo que aconsejó la planificación familiar, permitió el trabajo extradoméstico de las mujeres, impulsó la emancipación femenina y puso en marcha un proceso que a la larga haría tambalear el edificio del patriarcado.

La STD surgió en la segunda mitad del siglo XX en aquellos países que ya habían completado su PTD. La STD expresa interrelaciones dinámicas entre tasas de fecundidad, una constelación de comportamientos demográficos innovadores y de valores cambiantes en países caracterizados por una fecundidad sostenida inferior al nivel de reemplazo (Raymo, 2015).

Ron Lesthaeghe y Dirk van de Kaa, demógrafos flamencos, fueron quienes acuñaron en 1986 el concepto de Segunda Transición Demográfica con la intención de explicar algunas de las grandes mutaciones familiares de los años sesenta del siglo pasado en los países industriales más avanzados, consistentes en fenómenos como el retraso de la nupcialidad, el crecimiento de las parejas de hecho, la caída sostenida de la fecundidad bajo niveles de reemplazo, el aumento del divorcio, la aparición de formas de convivencia distintas del matrimonio, la disyunción entre el matrimonio y la procreación y el fin de la existencia de una población estacionaria (Lesthaeghe y Van de Kaa, 1986).

Su explicación del cambio familiar enfatizaba sobre todo la dinámica de la gestación de nuevos valores a partir de la teoría del cambio de necesidades de Abraham Maslow y del concepto de posmaterialismo (Inglehart, 1991). Según ellos, la STD es fruto de una transformación de valores que se concretó en la acentuación de la autonomía individual, tanto en las esferas ética y moral como en la política, así como en el rechazo de las formas de autoridad y control institucionales y en el ascenso de valores expresivos vinculados con las necesidades de autorrealización. El auge de los valores en proceso de cambio asociados con la STD implica un desplazamiento del matrimonio y la reproducción como algo obligatorio o no cuestionado hacia una orientación vital en que la formación de la familia sea un proyecto elegido a propósito para una consecución satisfactoria de las propias aspiraciones personales (Raymo, 2015). La conexión entre la mutación de las pautas demográficas y la transformación de los valores se ha convertido en uno de los ingredientes esenciales de la STD (Lesthaeghe, 2010, 2014; Zaidi y Morgan, 2017).

Años más tarde, diferentes investigadoras alertaron sobre las posibles consecuencias de las transformaciones en la composición económica de las estructuras familiares debido a mutaciones relacionadas con la STD.

Sara McLanahan (2004) puso de manifiesto en diversos trabajos que a causa de los cambios generados por la STD podrían estar aumentando las diferencias entre los niños procedentes de diferentes niveles socioeconómicos y estructuras familiares en términos de pobreza y bienestar. Como los progenitores solos tienden a tener ingresos disponibles equivalentes inferiores a los de las personas casadas, el descenso del número de familias casadas produce un aumento de la desigualdad. El hecho de que las desigualdades socioeconómicas y demográficas se estén concentrando en la misma franja de la población puede estar provocando un aumento muy importante de las desigualdades en términos de pobreza familiar y bienestar de los niños (McLanahan y Percheski, 2008). Uno de los fenómenos emergentes en las sociedades posindustriales es la creciente estratificación de las estructuras familiares, cuyo probable resultado constituye el aumento de la desigualdad económica entre los niños (Garriga y Bernardi, 2019).

Frente a las dos versiones anteriores consecutivas de la STD que hemos expuesto, surge una última interpretación, abanderada por Esping-Andersen y Billari (2015), que nos parece sumamente interesante. Su tesis es que los dos cambios más prominentes, característicos de la STD, serían el descenso de la fecundidad bajo niveles de reemplazo y el deterioro de la estabilidad conyugal. En vez de presentar una amalgama de distintos fenómenos demográficos, como hacen otros autores anteriores, establecen una jerarquía de los mismos en función de su relevancia. El énfasis en la baja fecundidad y las elevadas tasas de ruptura de pareja en la STD se explica justamente por la elección de los valores primordiales que constituyen su impulso distintivo: el avance hacia la igualdad de género.

En este sentido, podemos concebir la STD como un proceso a través del cual la igualdad de género se difunde desde porciones minoritarias de la población al conjunto de la sociedad. Se trata de un ciclo de larga duración que implica el reemplazamiento de un sinfín de instituciones como modelos de familia tradicionales, normas patriarcales anticuadas, modelos de Estado de bienestar arcaicos, etc., por nuevos valores emergentes basados en la igualdad de género. Se espera que la difusión de las normas de igualdad de género conduzca a un nuevo equilibrio normativo. Esping-Andersen y Billari (2015) resumen sus tesis en cinco proposiciones sobre la STD:

1. En ausencia de un poderoso choque exógeno, las sociedades mantienen su equilibrio tradicional. Ya sea impulsado exógena o endógenamente, el auge de la educación femenina constituye un factor clave en la disrupción del equilibrio tradicional.

2. La ruptura del equilibrio tradicional es irreversible y sigue adelante independientemente de los factores reales que influyen en el choque exógeno hasta que toda la población «susceptible» de convertirse en igualitaria lo haya hecho.

3. Es probable que las sociedades menos desiguales y estratificadas produzcan procesos de difusión más rápidos y con una penetración más amplia (es decir, sin que existan subpoblaciones separadas que permanezcan inmunes). Por el contrario, cuanto mayores sean las distancias sociales o cuanto más segmentada sea la sociedad (por ejemplo, por etnicidad o raza), es probable que la difusión sea más lenta y menos penetrante.

4. Cuanto más avanzada es la difusión de las normas igualitarias de género, tanto más probable es que cualquier persona igualitaria determinada pueda esperar conformidad por parte de cualquier otra aleatoriamente escogida. En consecuencia, ser igualitario en términos de género se vuelve cada vez más compatible con tener hijos y mantener parejas estables.

5. A medida que el igualitarismo de género cobra dominio normativo, las situaciones de las familias en todos los estratos sociales se ajustarán mejor a las preferencias de aparejamiento, y tanto el punto final como el punto de partida serán óptimos en términos de la eficiencia de Pareto (Esping-Andersen y Billari, 2015).

Frente a otras versiones anteriores, la reinterpretación de la STD de Esping-Andersen y Billari introduce nuevos matices. Tanto la PTD como la STD representan, ante todo, y valga la redundancia, un «tránsito». Esto significa que las transiciones tienen un punto de partida y un punto de llegada entre los cuales se sitúa un ciclo de cambio. La STD consiste básicamente en el paso de un régimen demográfico de baja igualdad de género (patriarcal) a otro de alta igualdad de género (pospatriarcal)[2]. Así pues, ya que en la STD las sociedades transitan a lo largo de su ciclo de desarrollo (de baja igualdad de género a alta igualdad de género), es importante saber en qué punto de su trayectoria se encuentran.

Esta interpretación permite comprender por qué razón, en el caso de la STD, diversos autores han descrito bajo este mismo epígrafe distintos fenó-

2 En este sentido, cabe mencionar que autoras feministas como Jane Lewis (1991) señalaron la dificultad de deslindar el individualismo de la igualdad de género.

menos aparentemente contradictorios. Esto sucede probablemente porque las tres versiones analizadas corresponden a distintas fases evolutivas de la STD. Así, es obvio que la versión de Esping-Andersen y Billari —centrada claramente en el desarrollo en la consecución de la igualdad de género— se refiere a una etapa del ciclo de desarrollo mucho más avanzada que las de Van de Kaa y Lesthaeghe y de McLanahan. En todo caso, la conclusión de la STD vendría dada por el cierre de la brecha de género.

2.3. ¿Cómo medir la igualdad de género?

Hasta ahora hemos usado el concepto de igualdad de género de una forma no problemática. Sin embargo, si nos tomamos en serio la propuesta de la STD como un tránsito entre una población con baja igualdad de género a otra con alta igualdad de género, la primera dificultad que se nos plantea es saber a qué nos referimos cuando hablamos de igualdad de género, si es posible medir ese avance y, en caso afirmativo, cómo.

Por lo pronto, tal vez sea necesario clarificar el concepto de igualdad de género teniendo en cuenta que la revisión de la literatura nos enseña que, mientras que algunos autores utilizan esa expresión, otros prefieren la locución equidad de género. El análisis del estado de la cuestión nos revela que, en efecto, la contraposición entre ambas expresiones es lo bastante contrastada como para dedicarle unos minutos.

Empecemos por la igualdad de género. En principio, existe un acuerdo lo suficientemente amplio sobre lo que significa. Por supuesto, no nos estamos refiriendo a la igualdad de oportunidades, sino a la de resultados (*outcomes*). Por ejemplo, según la ONU, la brecha salarial de género es el porcentaje resultante de dividir dos cantidades: la diferencia entre el salario de los hombres y las mujeres dividida entre el salario de los hombres. Generalmente se define en términos de cómo difieren entre hombres y mujeres los resultados en ámbitos como la educación, el empleo o el trabajo doméstico. Obviamente en la actualidad su consecución se atalaya en un horizonte teórico quimérico y lejano, aunque conviene recordar que en lo que se refiere a niveles de educación universitaria las mujeres superan a los hombres desde hace ya bastante tiempo.

El concepto de equidad es mucho más complejo. La equidad de género significa un trato justo para los hombres y mujeres según sus necesidades e intereses respectivos y, por tanto, tiene que ver con percepciones del trato justo y de las oportunidades, prescindiendo de los resultados. Esto puede suponer una igualdad de trato o un trato diferente, pero que se considera equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportuni-

dades. Si la igualdad de género significa los mismos resultados para hombres, mujeres y otras personas diversas en función del género, la equidad de género es el proceso para lograr la igualdad de género. La equidad de género reconoce que los hombres, por razones históricas y sociales, se encuentran en una posición de partida de ventaja, por lo que tratar por igual a hombres y mujeres no sería justo y podría implicar nuevas desventajas. Las medidas de equidad de género se necesitan a menudo para nivelar el terreno de juego y, en este sentido, se acercan a las políticas públicas (Esping-Andersen y Billari, 2015; Fraser, 1994; ILO, 2007; McDonald, 2013; UNESCO, 2000).

A diferencia de lo que sucede con la equidad de género, la igualdad de género se puede medir de forma factible para la gran mayoría de los países y existe una gran abundancia y variedad de indicadores, fácilmente disponibles a nivel internacional, sobre muchos de sus distintos aspectos. Los indicadores más conocidos son la Medida del Empoderamiento de Género/Gender Empowerment Measurement (GEM), la Brecha Global de Género/Global Gender Gap (GGG) y el Índice de Desigualdad de Género/Gender Inequality Index (GII). En este sentido, la ONU ha hecho una labor excelente (Molina Herrera, 2022).

La Unión Europea dispone de su propio índice (Gender Equality Index), que recoge 31 indicadores para los 27 países de la UE y que desde su creación en 2010 ha publicado ya seis ediciones (2013, 2015, 2017, 2019, 2020, 2021). El Índice de Igualdad de Género (GEI), elaborado por el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) con sede en Vilna (Lituania), se creó para reforzar y promover la igualdad de género en toda la UE y trabajar para que sea una realidad tanto en la UE como fuera de ella.

Cada año, el GEI otorga una puntuación de 1 a 100 a la UE y a los Estados miembros, de modo que un valor de 100 significaría que un país ha alcanzado una plena igualdad entre mujeres y hombres. Con el paso de los años las puntuaciones del GEI en los distintos Estados miembros están mejorando, pero avanzan a paso de tortuga. Según los cálculos del Instituto, necesitaremos todavía unos sesenta años para alcanzar una igualdad de género completa.

Siendo un índice sintético, la puntuación del índice general consta de seis ámbitos centrales, además de otros de violencia y de desigualdades interseccionales. Los ámbitos centrales son los del poder, del conocimiento, del tiempo, del trabajo, del dinero y de la salud. Si ordenamos, de menor a mayor, los valores de las medias comunitarias de cada uno de los seis ámbitos obtenemos los siguientes resultados:

Tabla 2.1. Puntuación media comunitaria en distintos ámbitos del Índice de Igualdad de Género (GEI) en 2020

Ámbito	Puntuación
Poder	53,5
Conocimiento	63,6
Tiempo	65,7
Trabajo	72,2
Dinero	80,6
Salud	88,0

Fuente: Gender-Equality Index, 2020.

La media comunitaria del último GEI publicado (2020, con datos de 2018) es actualmente de 67,9 puntos. Desde 2010 aumentó en 4,1 puntos, y 0,5 puntos desde 2017.

El equilibrio de género en la toma de decisiones constituye uno de los mayores impulsos de cambio en casi todos los Estados miembros. A pesar de su baja puntuación (53,5), su incremento tiene un efecto multiplicador, tanto a corto como a largo plazo. Entre 2010 y 2018, el ámbito del poder aportó unos dos tercios del incremento general de índice (65%); la contribución entre 2017 y 2018 fue todavía más marcada (81%).

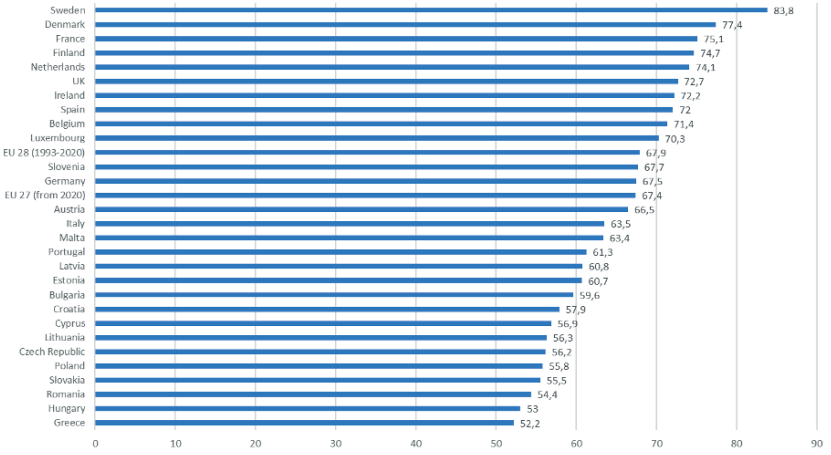
De otra parte, el Instituto Europeo para la Igualdad de Género ha estimado el coste de la violencia de género en el conjunto de la Unión Europea en 366.000 millones de euros cada año. La violencia contra las mujeres constituye el 79% de este coste, con un importe de 289.000 millones de euros.

En la figura 2.2 se pueden observar los valores de los índices de 2020 en cada uno de los países de la UE, ordenados de mayor a menor. Junto a los países nórdicos, Francia y Holanda encabezan la clasificación. A continuación, están el Reino Unido (que, a causa del *Brexit*, va a desaparecer en la edición de 2021), Irlanda y España, todos ellos situados por encima de la media de EU28.

2.4. Relaciones entre la custodia compartida y la igualdad de género

Con el fin de calibrar la importancia de aplicar las políticas públicas en su contexto, es conveniente presentar las conclusiones de un trabajo sobre la custodia compartida en Europa, publicado recientemente, cuyo propósito

Figura 2.2. Índice general de igualdad de género. UE28, 2020 (datos circa 2018)



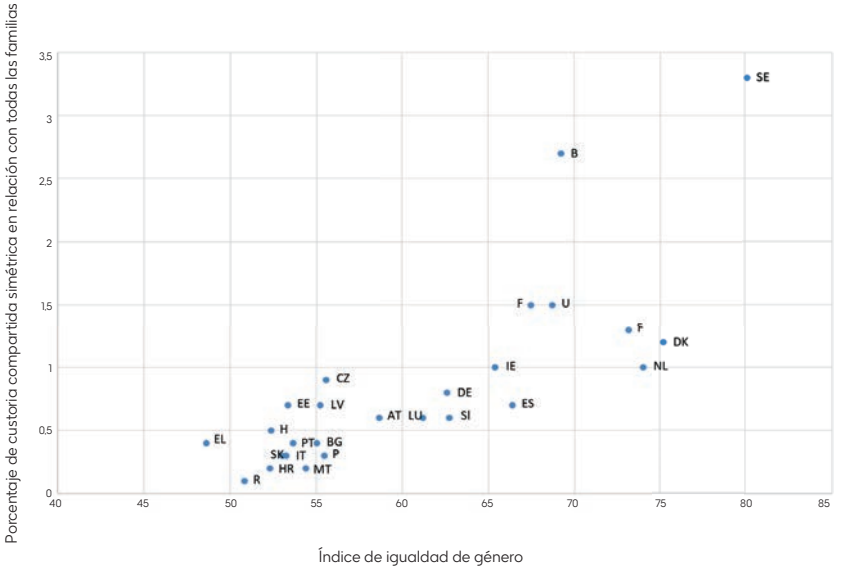
Fuente: European Institute for Gender Equality (EIGE, 2020).

era el estudio de los factores y condicionantes que impulsaban su avance desde un punto de vista macrosociológico (Flaquer, 2021).

En los últimos decenios una de las innovaciones más importantes en el campo de las formas de convivencia posteriores a la ruptura familiar ha sido el ascenso, el desarrollo y la creciente institucionalización de la parentalidad compartida después de la separación y del divorcio, que en España se ha dado en llamar custodia compartida sin más, pero que en otros países recibe una gran variedad de denominaciones[3]. La custodia compartida implica que después de una ruptura familiar (ya sea de un matrimonio o de una pareja de hecho con hijos) no se da un progenitor custodio exclusivo,

3 Por ejemplo, tan solo en inglés encontramos las siguientes: *shared/joint residence, shared residency, alternating residence, dual residence, shared care, shared/joint physical custody, shared residential custody, shared-time parenting after separation, two homes and co-parenting after separation and divorce.* En otras lenguas europeas tenemos: *résidence alternée* (francés); *Wechselmodell, Pendelmodell, paritätische Doppelresidenz* (alemán) y *affidamento condiviso* (italiano).

Figura 2.3. Diagrama de dispersión sobre la prevalencia de custodia compartida simétrica según el Índice de Igualdad de Género. Países de la UE, circa 2010



Fuente: eje vertical: Steinbach *et al.* (2020) con datos de HBSC (2002, 2006, 2010); eje horizontal: Índice de Igualdad de Género (EIGE, 2010), publicado en Flaquer, 2021.

como era muy frecuente años atrás, sino que los padres establecen unos acuerdos por los cuales no solo ambos asumen responsabilidades compartidas en la toma de decisiones, sino que se comprometen a convivir con los hijos en torno a la mitad del tiempo y a prestarles cuidados. Esto supone que los hijos alternan entre los hogares del padre y la madre de manera que ambos puedan participar de manera equitativa en su crianza y cuidado habituales. Dicho de otra forma, a pesar de que el padre y la madre están separados y tienen distintos domicilios, la ventaja de la custodia compartida es que la calidad y la cantidad de sus relaciones diarias con los hijos se acercan en la medida de lo posible a la situación en que vivían todos juntos en un solo hogar.

Expuestas así las cosas, lo sorprendente es que una idea tan sencilla y obvia haya tardado tantos años en medrar y que su plasmación en los distintos países europeos sea tan dispar. En efecto, en la figura 2.3 podemos observar

que la prevalencia de la custodia compartida es muy diversa en Europa y que su progreso parece estar asociado con el Índice de Igualdad de Género (GEI), ya que el coeficiente de correlación entre ambas variables es muy elevado (R = 0,79) (Flaquer, 2021). Por desgracia, no fue posible hallar datos disponibles comparables más recientes sobre la prevalencia de la custodia compartida en Europa, lo cual es también revelador del escaso interés por la cuestión en muchos países donde estas prácticas han prosperado poco, tal vez porque no generan consenso. De hecho, antes de optar por la selección de las variables de la figura 2.3, se examinó la literatura al respecto en cinco países donde era fácilmente accesible (Alemania, España, Inglaterra y Gales, Francia y Suecia), con el fin de explorar posibles factores que explicaran las relaciones entre el marco normativo e institucional de la custodia compartida y su progreso, pero se hallaron escasos datos pertinentes que fueran comparables entre ellos. No obstante, el resultado de esta indagación fue el descubrimiento de la relevancia de un par de indicadores a la hora de comprender el avance de la custodia compartida. En primer lugar, los gradientes educativos suelen ser muy útiles como indicadores de la transición de ciertos fenómenos demográficos. La inversión del gradiente social de la fecundidad, del matrimonio y del divorcio es esencialmente impulsada por las personas con niveles más elevados de instrucción, que suelen adoptar con mayor frecuencia las normas igualitarias de género. Esto no debería sorprendernos. La influencia positiva de la educación sobre los valores igualitarios en relación con el comportamiento familiar ya fue defendida por Durkheim en etapas incipientes de la sociología.

William J. Goode fue uno de los primeros sociólogos de la familia en observar la existencia de regularidades en las pautas de divorcio en relación con el proceso de modernización y en identificar los gradientes socioeconómicos de la ruptura. Su hipótesis sugería que la relación entre inestabilidad conyugal y clase social dependía de la medida en que el divorcio se volvía accesible y, por ende, aumentaba entre la población (Goode, 1966).

Cuando el divorcio es difícil y costoso, constituye sobre todo un privilegio de las clases altas. En las primeras etapas de la modernización occidental, con elevadas barreras jurídicas, sociales y económicas ante el divorcio, este era más frecuente en las clases medias y altas. A medida que estas barreras se fueron desmoronando poco a poco, la inestabilidad conyugal se hizo más habitual en las clases populares (Flaquer y Garriga, 2009).

Así, la identificación de los gradientes educativos del nacimiento de hijos de madre no casada resulta fundamental para comprender cómo los com-

portamientos familiares se expanden a través de diferentes estratos de la sociedad. Los gradientes educativos se pueden conceptualizar como un reflejo de la estratificación social, que distingue a los grupos socioeconómicos básicos. La educación puede verse como expresión de las oportunidades y de los recursos disponibles para las mujeres, que más adelante serán transmitidos a sus hijos.

Los individuos con distintos niveles educativos pueden tener razones diferentes para elegir nuevos comportamientos familiares, razones que reflejan sus actitudes, oportunidades y condicionantes. Así, los gradientes educativos pueden proporcionar información sobre cómo y por qué un determinado comportamiento aumenta en el tiempo (Perelli-Harris *et al*., 2010).

En el caso que nos ocupa, el examen de los gradientes educativos de los usuarios de la custodia compartida nos indica si nos encontramos en las primeras etapas o bien hacia el final del ciclo de transición. Cuando la custodia compartida es una novedad, la mayoría de los padres y madres que optan por esta práctica tienen niveles educativos altos y por eso decimos que su gradiente educativo es positivo. Es lo que sucede en países como Francia, España o Alemania. En cambio, en Suecia el gradiente tiende a cero porque los perfiles educativos de los usuarios de la custodia compartida son parecidos al resto de los separados y divorciados. Esto sucede porque se ha forjado un consenso normativo en el grueso de la población, que acepta esta práctica como legítima y como una posible opción más.

Un segundo indicador interesante al respecto es el porcentaje de procedimientos contenciosos con respecto al total del número de separaciones o divorcios con hijos. Una de las evoluciones que se observa en la gran mayoría de los países avanzados es el crecimiento de la proporción de divorcios de mutuo acuerdo. Aunque no se puede equiparar un procedimiento contencioso con una relación conflictiva entre los litigantes, lo cierto es que dejar al albur de la decisión de un juez un conjunto de cuestiones privadas que se podrían acordar voluntariamente o zanjar mediante un proceso de mediación constituye un riesgo que puede dejar insatisfechas a las partes.

Uno de los corolarios de este principio es que el crecimiento de la custodia compartida se da justamente en aquellos países donde se ha producido previamente una reducción de los procedimientos contenciosos a cotas relativamente bajas. Los datos de Suecia o del Reino Unido así lo demuestran. En España, aunque con un cierto retraso, también nos encaminamos en esta misma dirección, aunque con algunas disparidades según territorios y tipo de ruptura (matrimonios y parejas de hecho).

2.5. ¿Cómo podemos fomentar el uso de la custodia compartida?

Dado que muchos expertos creen deseable la promoción de la custodia compartida como fórmula preferente, ¿hasta qué punto, a través de qué medios o en qué circunstancias es recomendable sugerir a los gobiernos que desarrollen políticas públicas para fomentar la custodia compartida o que actualicen su legislación al respecto?

En la segunda sección hemos definido la STD como un ciclo en que la igualdad de género se difunde desde sectores pioneros de la población hasta la sociedad en su conjunto. Una de las formas en que se expresa este proceso de reemplazamiento es a través de un enfrentamiento permanente entre diferentes puntos de vista, así como por la oposición y el conflicto entre diversos grupos y sectores de la población, incluyendo colectivos de hombres y mujeres. Si las altas tasas de ruptura pueden tender a reflejar un escaso consenso sobre normas y valores de género, la falta de acuerdo entre los padres generalmente desemboca en divorcios de tipo litigioso y esto a veces acompaña casos de violencia de género y de alienación parental. Una de las recomendaciones políticas sería reservar los pleitos como último recurso de manera que los procedimientos contenciosos se mantuvieran en valores mínimos. Ello dejaría un amplio margen para el crecimiento de la custodia compartida sin tener que recurrir a la litigación.

Cabe recordar que el derecho civil forma parte del derecho privado y que la gran mayoría de sus disposiciones no son de derecho imperativo, o sea de obligado cumplimiento. La mayoría de sus normas afectan a la esfera privada de las personas y como tales en ellas prevalece la autonomía de la voluntad. Dicho de otro modo, la libertad de pacto entre las partes implica que, a no ser que se incurra en algo prohibido por la ley, los padres y madres en proceso de separación o divorcio pueden optar por cualquier tipo de custodia, siempre y cuando los derechos e intereses de los menores no se vean vulnerados. El problema surge cuando los demandantes no aciertan a ponerse de acuerdo sobre el tipo de custodia y se ven obligados a recurrir a un procedimiento contencioso, donde el juez es el encargado de zanjar el asunto.

En lo que respecta a los posicionamientos públicos a favor de la custodia compartida me referiré a una resolución del Consejo de Europa, al uso de la mediación y al debate en curso sobre la posibilidad de establecer una presunción jurídica al respecto en diversos países. Así, en la Resolución 2079, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa hizo un llamamiento a los Estados miembros en 2015 para «introducir en sus leyes el principio de la custodia compartida tras una separación o un divorcio, limitando las excepciones a casos de abuso, abandono infantil o violencia doméstica, de

modo que la cantidad de tiempo en que los niños vivan con cada progenitor se adapte a las necesidades e intereses del niño» (Fariña *et al*., 2017). De la misma forma, muchas jurisdicciones recomiendan con insistencia el uso de la mediación pública o privada, así como otros sistemas alternativos de resolución de disputas con el fin de evitar el uso de procedimientos litigiosos.

Cabe dar una calurosa bienvenida al pronunciamiento del Consejo de Europa o a las recomendaciones sobre el recurso a la mediación. En cambio, tengo algunas reservas sobre el establecimiento de presunciones favorables a la custodia compartida. En la actualidad se da un animado debate sobre la necesidad y la oportunidad de implantar una presunción jurídica rebatible de custodia compartida. Hasta la fecha pocos países lo han hecho. Tanto en Alemania como en el Reino Unido se intentó, pero en ambos casos finalmente se desistió (Flaquer, 2021).

Edward Kruk ha hecho contribuciones muy valiosas a favor de ese objetivo y ha defendido convincentemente su posición en una serie de artículos (Kruk, 2011, 2012a, 2018). Sus puntos de vista fueron refrendados por doce eminentes expertos con un elevado grado de consenso y acordaron que la custodia compartida debiera ser una presunción legal, que un mínimo del 35% del tiempo del niño debiera asignarse a cada progenitor y que la existencia de conflicto u oposición por parte de uno de los progenitores no debiera ser razón para excluir o rebatir la custodia compartida (Braver y Lamb, 2018)[4]. Sin embargo, sus posiciones no concuerdan hasta cierto punto con la práctica profesional mayoritaria y además los expertos suelen estar mucho más avanzados preparados que el ciudadano de a pie. De otra parte, otros autores son más bien cautelosos y reacios sobre la posibilidad de establecer presunciones de custodia compartida y prefieren apoyar el mantenimiento del «modelo de los mejores intereses del niño». Harris-Short, por ejemplo, defiende que «estamos en peligro de vernos arrastrados hacia un modelo normativo de una parentalidad posterior a la separación basada en el «mito de la igualdad» en las familias intactas» (Harris-Short, 2010; Scott y Emery, 2014; Haux *et al*., 2017).

4 En mayo de 2017 se celebró un encuentro en Boston entre investigadores y académicos expertos en temas de custodia, derecho de familia y divorcio, patrocinado conjuntamente por la Organización Nacional de Padres (americana) y el Consejo de Parentalidad Compartida (de origen europeo). El objetivo del congreso, al que tuve el privilegio de asistir, fue debatir y explorar posibles consensos acerca de los beneficios que aporta la custodia compartida. Además de ofrecer unas 46 presentaciones y ponencias en el programa, los responsables organizaron dos mesas redondas de dos horas moderadas por el profesor Donald Hubin, que animó a los doce participantes a expresar sus puntos de vista sobre una serie de temas y a responder las preguntas del público.

Según algunos expertos favorables a la presunción, la cuestión es aclarar hasta qué punto hemos alcanzado un punto de inflexión a la hora de comprender los mejores intereses del niño en situaciones de separación y divorcio. El doctor Sanford Braver da una respuesta positiva a ello en el sentido de que:

> En mi opinión, estamos a punto de alcanzar la cima... ya estamos llegando a un punto de inflexión. A causa de esta evidencia... los científicos sociales ahora pueden recomendar con cautela a los legisladores una presunción de custodia compartida. [...] Pienso que la custodia compartida tiene ahora bastantes pruebas a favor... [de tal forma que] la carga de la prueba debiera ahora recaer más sobre aquellos que se oponen a ella que sobre los que la defienden (Kruk, 2017).

No parece que los comentarios del doctor Braver se refieran a algún país o región concretos, sino más bien al conjunto de la comunidad científica. Sin embargo, una cosa es establecer conclusiones a partir de los estándares académicos avanzados y otra legislar en algún país o circunstancia particular. Son los Estados o las Administraciones públicas los que tienen la potestad de decretar presunciones jurídicas y son los ciudadanos quienes generan consensos en las sociedades donde viven, que suelen constituir unidades políticas. Si deseamos evitar la exacerbación del conflicto y por ende la intensificación de la litigiosidad, establecer una presunción de custodia compartida puede ser prematuro o contraproducente en muchos países o regiones donde la igualdad de género es baja y donde padres y madres muestran desacuerdos considerables sobre el tipo de custodia ideal.

A la hora de valorar la necesidad de hacer reformas legislativas el contexto es crucial y, en todo caso, no conviene que la misma legislación se replique en todos los países de la Unión Europea. Los datos presentados anteriormente en la figura 2.3, que muestran las grandes diferencias sobre la prevalencia de la custodia compartida y los resultados de la igualdad de género existentes en Europa, indican que las recetas y soluciones no debieran ser aplicadas de modo generalizado en todos los países. En relación con este capítulo, esto significa especialmente que las reformas legislativas u otras medidas debieran ser sensibles a la etapa del ciclo de la STD en que se encuentra el país donde se van a aplicar. En mi opinión, no debería ser sancionada una presunción de este tipo en países en que: (1) el porcentaje de procedimientos contenciosos es relativamente alto, y (2) que se encuentran en estadios tempranos del ciclo de desarrollo de la STD.

Como dice un jurista americano experto en el tema, todos insisten en que el mejor interés del niño es de suma importancia y asimismo todos están de acuerdo en que los menores salen ganando cuando ambos progenitores permanecen activos en sus vidas. Sin embargo, al igual que Ulises, nuestra sociedad y nuestro ordenamiento jurídico deben sortear los conflictos existentes entre dos escollos opuestos: Escila y Caribdis. Nuestro Escila, el uso de los perfiles duros de las presunciones legales para dirimir las disputas entre los padres, amenaza con crear un desajuste entre los códigos legales y la familia compuesta de personas de carne y hueso y es muy posible que haga aumentar la litigación. De otra parte, nuestro Caribdis, el rechazo de las presunciones y preferencias para confiar únicamente en determinaciones caso por caso, menoscaba la predictibilidad y es muy posible que también haga aumentar la litigación.

Los esfuerzos más prometedores pueden tomar un tercer rumbo: una labor de acompañamiento a los padres en proceso de separación y divorcio para alejarles de la litigiosidad y empujarles suavemente hacia un entramado que les estimule a fomentar su colaboración entre ellos. Desplazar la mirada de los padres de las disputas judiciales para elaborar conjuntamente un plan de parentalidad puede servir también para aliviar los peores aspectos del trauma que los niños experimentan a menudo cuando sus padres se separan (DiFonzo, 2014).

Hay que ir con mucho cuidado a la hora de importar o exportar instrumentos legislativos o políticas públicas, sin tener en cuenta que su aplicación debe ajustarse a la coyuntura en que se encuentra el ciclo de cambio del país en cuestión. Las políticas públicas no son recetas cerradas aptas para ser aplicables a cualquier tipo de sociedad. En particular, en el caso de las políticas familiares debería tenerse un cuidado exquisito en destinarlas a las sociedades en función de su grado de evolución. Así pues, lo más apropiado es aplicar las políticas familiares según la fase del ciclo de la STD en que se encuentra la sociedad objeto de intervención.

La introducción de una presunción legal puede ser un buen instrumento como otro, pero nunca debería ser un atajo para sortear los desacuerdos existentes en una sociedad. El crecimiento de la custodia compartida fruto del aumento de las separaciones o divorcios consensuados (y la consiguiente reducción de los contenciosos) probablemente sea de mayor calidad, ya que siempre será más fácil cumplir con fidelidad y lealtad unos acuerdos alcanzados voluntaria y trabajosamente por las partes que una sentencia dictada por el juez, que tal vez beneficia a una de ellas o que tiene carácter salomónico.

El progreso de la custodia compartida debiera ser expresión de la igualdad de género y no lo contrario. Si los que propugnan la custodia compartida desean prestarle un apoyo efectivo, su amparo debería ir protegido por el fomento de reformas en diversos ámbitos de la igualdad de género.

2.6. Conclusiones

El marco jurídico e institucional que impulsa el desarrollo de la custodia compartida en diferentes países europeos sugiere que este forma parte de un vasto movimiento a favor de la igualdad de género. En la UE existen amplias disparidades acerca de la prevalencia de la custodia compartida y ello se traduce en la necesidad de aplicar distintas medidas en diferentes países.

El proceso de transición hacia una mayor igualdad entre hombres y mujeres se expresa a través de pugnas sobre diferentes concepciones sobre la implicación paterna y la prestación de cuidados y mediante lides de oposición y conflicto entre diversos grupos y categorías de la población, incluyendo los de género, que apoyan algunas de dichas perspectivas. En muchos países esta línea divisoria es a menudo el resultado de los posicionamientos contrarios de las asociaciones de padres y madres separados y divorciados sobre la custodia compartida, en tanto que arena de contienda (Flaquer, 1999).

Podemos concebir a las dos transiciones demográficas como paradigmas del cambio social. Mientras que la PTD se encuentra ya cerrada en las naciones más evolucionadas del mundo, la STD constituye una transición abierta en todos los países conocidos, aunque por supuesto algunas sociedades están mucho más avanzadas que otras a ese respecto. Una forma sencilla de evaluar el lugar del ciclo de transición en que se encuentra una sociedad determinada es mediante la puntuación de su índice de la igualdad de género (GEI), además de otros indicadores complementarios como los gradientes educativos o el grado de litigiosidad de la sociedad en cuestión.

Las políticas familiares, como todas las políticas públicas, debieran estar basadas en la evidencia científica, pero al mismo tiempo es importante que estén vinculadas con el contexto, lo cual finalmente significa que no entren en contradicción con los deseos expresados por la mayoría de los ciudadanos. Si aceptamos que las políticas públicas deben basarse en la evidencia, es sumamente importante conocer el contexto en que tendrá lugar la intervención y el grado de evolución de la sociedad en cuestión. De hecho, podríamos decir que la investigación del contexto en que se va a aplicar una política pública forma parte de la evidencia en que debe basarse.

Existe la necesidad de impulsar estudios realmente pluridisciplinarios en que los investigadores puedan construir teorías integradas con datos y hallazgos procedentes de varias disciplinas como la sociología, la psicología y la economía, sin olvidar las aportaciones de los profesionales de la familia (juristas, jueces, fiscales, abogados, mediadores familiares, terapeutas, etc.). Estas investigaciones deben tener por objeto la evaluación de los resultados de las medidas a través de los criterios propios de las políticas familiares como son la igualdad de género y el bienestar de la infancia con el fin de mejorarlas y diseñarlas mejor.

Finalmente, una de las principales conclusiones de este capítulo es que la defensa de la custodia compartida debiera ir acompañada de la promoción de distintos aspectos de la igualdad de género. Olvidar la lucha a favor de la igualdad a la hora de fomentar la custodia compartida sería como poner la carreta delante de los bueyes. El empoderamiento de mujeres y hombres en todos los ámbitos en los que tienen déficit, la potenciación de sus derechos, oportunidades y capacidades, la reducción de la brecha de género y el combate contra la violencia de género constituyen garantías para conseguir una sociedad equilibrada en la que la custodia compartida pueda crecer y desarrollarse.

Referencias bibliográficas

Braver, S. L. y Lamb, M. E. (2018). Shared Parenting After Parental Separation: The Views of 12 Experts. *Journal of Divorce and Remarriage, 59*(5), 372-387. https://doi.org/10.1080/10502556.2018.1454195

DiFonzo, J. H. (2014). From the Rule of One to Shared Parenting: Custody Presumptions in Law and Policy. *Family Court Review, 52*(2), 213-239. https://doi.org/10.1111/fcre.12086

Esping-Andersen, G. y Billari, F. C. (2015). Re-theorizing Family Demographics. *Population and Development Review, 41*(1), 1-31. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2015.00024.x

Fariña, F., Seijo, D., Arce, R. y Vázquez, M. J. (2017). Custodia compartida, corresponsabilidad parental y justicia terapéutica como nuevo paradigma. *Anuario de Psicología Jurídica,* 27, 107-113. https://doi.org/10.1016/j.apj.2016.11.001

Flaquer, L. (1999). *La estrella menguante del padre*. Barcelona: Ariel.

Flaquer, L. (2021). Shared Parenting After Separation and Divorce in Europe in the Context of the Second Demographic Transition. En A.-M. Castrén, V. Cesnuityte, I. Crespi, J.-A. Gauthier, R. Gouveia, C. Martin, A. Moreno Mínguez y K. Suwada (Eds.), *The Palgrave Handbook of Family Sociology in Europe* (pp. 377-398) Palgrave Macmillan Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-73306-3

Flaquer, L. y Garriga, A. (2009). Marital disruption in Spain: Class selectivity and deterioration of economic conditions. En H.-J. Andreß y D. Hummelsheim (Eds.), *When Marriage Ends: Economic and Social Consequences of Partnership Dissolution* (pp. 178-210). Cheltenham: Edward Elgar.

Fraser, N. (1994). After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. *Political Theory, 22*(4), 591-618.

Garriga, A. y Bernardi, L. (2019). Custody Arrangements and Social Inequalities Among Children. *Revue des politiques sociales et familiales,* 131-132, 203-217. https://doi.org/10.3406/caf.2019.3360

Goode, W. J. (1966). Marital Satisfaction and Instability: A Cross-Cultural Class Analysis of Divorce Rates. En R. Bendix y S. M. Lipset (Eds.), *Class, Status and Power. Social Stratification in Comparative Perspective* (pp. 377-387). New York: The Free University Press.

Harris-Short, S. (2010). Resisting the march towards 50/50 shared residence: Rights, welfare and equality in post-separation families. *Journal of Social Welfare & Family Law, 32*(3), 257-274. https://doi.org/10.1080/09649069.2010.520519

Haux, T., McKay, S. y Cain, R. (2017). Shared Care after Separation in the United Kingdom: Limited Data, Limited Practice? *Family Court Review, 55*(4), 572-585. https://doi.org/10.1111/fcre.12305

ILO (2007). *ABC of women workers' rights and gender equality*. Genève: International Labour Organization.

Inglehart, R. (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Kruk, E. (2011). A Model Equal Parental Responsibility Presumption in Contested Child Custody. *The American Journal of Family Therapy, 39*(5), 375-389. https://doi.org/10.1080/01926187.2011.575341

Kruk, E. (2012a). Arguments for an Equal Parental Responsibility Presumption in Contested Child Custody. *The American Journal of Family Therapy, 40*(1), 33-55. https://doi.org/10.1080/01926187.2011.575344

Kruk, E. (2012b). *Father Absence, Father Deficit, Father Hunger: The vital importance of paternal presence in children's lives*. Psychology Today, mayo. https://www.psychologytoday.com/us/blog/co-parenting-after-divorce/201205/father-absence-father-deficit-father-hunger

Kruk, E. (2017). *Co-Parenting After Divorce*. Psychology Today, junio. https://www.psychologytoday.com/us/blog/co-parenting-after-divorce/201706/understanding-children-s-best-interests-in-divorce

Kruk, E. (2018). Arguments Against a Presumption of Shared Physical Custody in Family Law. *Journal of Divorce & Remarriage, 59*(5), 388-400. https://doi.org/10.1080/10502556.2018.1454201

Lesthaeghe, R. (2010). The Unfolding Story of the Second Demographic Transition. *Population and Development Review, 36*(2), 211-251. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2010.00328.x

Lesthaeghe, R. (2014). The second demographic transition: A concise overview of its development. *PNAS, 111*(51), 18112-18115. https://doi.org/10.1073/pnas.142044111

Lesthaeghe, R. y Van de Kaa, D. J. (1986). Two Demographic Transitions. *Population: Growth and Decline*, 1, 9-24.

McDonald, P. (2013). Societal foundations for explaining fertility: Gender equity. *Demographic Research, 28,* 981-994. https://doi.org/10.4054/DemRes.2013.28.34

McLanahan, S. (2004). Diverging Destinies: How Children Are Faring Under the Second Demographic Transition. *Demography, 41*(4), 607-627.

McLanahan, S. y Percheski, C. (2008). Family Structure and the Reproduction of Inequalities. *Annual Review of Sociology,* (34), 257-276. https://doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134549

Molina Herrera, O. (2022). *Las actitudes de género y las capacidades para disminuir la brecha entre hombres y mujeres en el tiempo de trabajo doméstico y de cuidados. Análisis multinivel en treinta países* [Tesis doctoral, Universitat de Barcelona]. TESEO.

Perelli-Harris, B., Wendy S.-R., Michaela, K., Trude, L., Renske, K. y Berghammer, C. (2010). The Educational Gradient of Childbearing Within Cohabitation in Europe. *Population and Development Review, 36*(4), 775-801. https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2010.00357.x

Raymo, J. M. (2015). Second Demographic Transition. En J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Second Edition) (pp. 346-348). Amsterdam: Elsevier.

Scott, E. S. y Emery, R. E. (2014). Gender Politics and Child Custody: The Puzzling Persistence of the Best-Interests Standard. *Law and Contemporary Problems, 77*(1), 69-108.

Unesco (2000). *Gender Equality and Equity. A summary review of UNESCO's accomplishments since the Fourth World Conference on Women (Beijing 1995)*. Paris: Unesco.

Zaidi, B. y Morgan S. P. (2017). The Second Demographic Transition Theory: A Review and Appraisal. *Annual Review of Sociology,* 43, 473-492. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-060116-053442

Marcos jurídicos y fiscales para la realización de políticas familiares

3

Fundamentos jurídicos de las políticas familiares[1]

Salomé Adroher Biosca

3.1. Introducción

En mayo de 2016, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Undesa), de la División de Política Social y Desarrollo de Naciones Unidas, celebró un encuentro con un grupo de expertos titulado «Family policies & 2030 Sustainable Development Agenda»[2].

Su objetivo fue poner en valor la importancia de políticas familiarmente orientadas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la Memoria de dicho encuentro se apuntan los ODS directamente comprometidos con dichas políticas bien orientadas: desde la lucha contra la pobreza hasta la garantía de una alimentación de calidad para todos, pasando por asegurar que las personas tengan vidas saludables promovien-

1 El presente trabajo es una versión extensa y actualizada de un trabajo anterior de la misma autora titulado «Políticas familiares en España: fundamentación y marco jurídico», publicado en *Quaderns de politiques familiars* 2024 (en prensa).

2 Para más información acerca de este encuentro, consúltese: https://www.un.org/development/desa/family/meetings-events/family-policies-and-the-2030-sustainable-development-agenda.html

do el bienestar a todas las edades, la garantía de una educación inclusiva y equitativa, la promoción de la igualdad de género o alcanzar la igualdad de oportunidades para todos. Y es que si la sostenibilidad del planeta, el cambio climático o las energías limpias están presentes en la Agenda 2030 y explicitados en los ODS, la sostenibilidad de la especie humana en el planeta está fuertemente condicionada por el papel que tengan las familias. El desafío demográfico es también una cuestión de sostenibilidad y la respuesta al mismo está en las políticas familiares (Pastor, 2020, p. 446).

Podría argumentarse que la familia es una realidad privada que no debería estar intervenida públicamente (Flaquer, 2000). Sin embargo, la institución familiar no es solo privada porque las decisiones que toma y las funciones que desempeña tienen indudable repercusión tanto social como pública (López, 2014). El creciente interés público por la familia descansa, por una parte, en que se trata del principal agente de transmisión de valores, y por ello ha tenido, para los movimientos políticos de todos los signos y de todos los tiempos, una importancia capital: el cambio social empieza por la familia (Iglesias, 1990). Pero, además, las leyes progresivamente le han reconocido este carácter público, encomendándole funciones sociales, en la denominada «familiarización de los derechos sociales», muy acusada en los países mediterráneos como España (Salido y Moreno, 2007). Por esto, Naciones Unidas propone, por ejemplo, «reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país» (ONU, 2015).

Se podría afirmar, por tanto, que las familias tienen fines individuales, pero también públicos, y que si bien deben estar protegidas frente a intervenciones públicas arbitrarias o no previstas por la ley —veremos al respecto la interesante jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)—, dada la evolución producida en las últimas décadas, requieren de un apoyo público para poder desarrollar adecuadamente sus funciones. Como se tituló la conferencia en la VII Lección anual de familia de Family Watch en 2016, la familia es un bien privado, pero también una responsabilidad social[3].

3 Para más información acerca de esta conferencia, consúltese: https://thefamilywatch.org/2016/11/14/la-exdirectora-general-de-familia-salome-adroher-advierte-de-que-sin-mejora-de-horarios-no-se-avanzara-en-conciliacion/page/3/?et_blog

Es común considerar que la realidad social de las familias en España, con una tasa de fecundidad de las más bajas del mundo, todavía muestra una desigual dedicación de los hombres y las mujeres a las tareas de cuidado de los dependientes y del hogar (López *et al.*, 2018). Pero también que el gasto público en apoyos familiares es de los más bajos de Europa; ya se señalaba hace diez años (OCDE, 2011), pero sigue subrayándose ahora (Comisión Europea, 2020). Por ello, si el Estado no es ajeno a la forma de vida de las familias y su evolución demográfica, no puede ser indiferente a las nuevas necesidades a las que estas se enfrentan, y debe responder a ellas con políticas verdaderamente familiares (López y Santin, 2008), políticas que algunos han calificado en nuestro país de invisibles o ausentes (Ayuso y Bascón, 2021).

El objeto del presente trabajo es analizar el marco jurídico general de las políticas familiares en España y sus desafíos. Para ello, trataré cuatro grandes cuestiones, el qué, el quién, el cómo y el para qué de las políticas familiares:

- Objeto y alcance de las políticas familiares. Determinaremos quién es el sujeto de estas políticas, o, dicho de otro modo, qué debe entenderse por «familia», pero también por «políticas de familia» a estos efectos.
- Competencias en materia de política familiar: En segundo lugar, debe aclararse a quién le corresponde o quién es competente para adoptar las políticas diversas. Dada la estructura administrativa en Europa y en España señalaré la articulación de estas políticas habida cuenta de las competencias de las diversas Administraciones y el concurso del sector privado lucrativo y del tercer sector.
- Ámbitos de las políticas familiares: determinaré, en tercer lugar, cuáles son los grandes ámbitos o sectores en juego en las políticas familiares, es decir, qué pueden ofrecer las Administraciones y los sectores empresarial y no lucrativo para apoyar a las familias para que puedan cumplir adecuadamente sus funciones. Para ello recurriré al concepto de «inclusión activa», y a la tríada rentas, trabajo y servicios, como los tres ámbitos de apoyo efectivo.
- Finalidad de las políticas familiares: finalmente haré algunas consideraciones conclusivas sobre la finalidad de las políticas familiares, finalidad cada vez más compartida en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

3.2. Objeto y alcance de las políticas familiares

En cualquier texto legal, los primeros artículos suelen ir destinados a definir su ámbito de aplicación, es decir, a quién se destina la norma desde un punto de vista territorial y personal y, en su caso, técnica frecuentemente utilizada en los convenios internacionales, a definir los términos jurídicos y conceptos básicos empleados en la misma.

Es por ello que, en un trabajo como este de carácter jurídico, es oportuno comenzar aclarando qué se entiende a efectos del mismo por política familiar y por familia.

3.2.1. La política familiar: ¿política integral?

Se han propuesto diversas definiciones del concepto de política familiar. Así, se ha definido la política familiar como el conjunto de medidas o instrumentos de política pública más o menos articulados para reconocer las funciones sociales que cumplen las familias (Meil, 1995). Otra definición relevante señala que la política familiar es el:

> Conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñar en las mejores condiciones posibles las tareas y actividades derivadas de ellas, en especial las de atención a sus hijos menores dependientes (Flaquer, 2000, p. 10).

Partiendo de estos conceptos, la política familiar a la que me referiré en este trabajo no es una política exclusivamente social, ni tampoco el sumatorio de las políticas referidas a los miembros de la familia, sino una política dirigida a las familias con carácter integral.

Desde una concepción liberal, en primer lugar, la familia solo es destinataria de atención pública para «reparar» sus eventuales descompensaciones sociales. Desde esta lógica residual y reparatoria, las intervenciones públicas deben dirigirse exclusivamente a las familias que presentan alguna dificultad, y por tanto deben excluirse de estas políticas a los núcleos familiares «normalizados». Con esta perspectiva, las prestaciones familiares o servicios a la familia están condicionadas a la renta familiar, y limitadas a las rentas bajas y por ello no todas las familias en general son las destinatarias de las políticas.

En realidad, estas mal llamadas «políticas familiares» son en realidad políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión social y sus destinatarios son los ciudadanos en dificultad o vulnerabilidad, ciudadanos cuya

situación se agrava si tienen «muchas bocas que alimentar», o si deben atender a una persona dependiente. Es la denominada «asistencialización» de la política familiar (Iglesias y Meil, 2001). Por ello, dado que los destinatarios reales de estas políticas no son las familias, sino las personas pobres que pueden tener «cargas» familiares, no pueden con propiedad calificarse como políticas familiares. Se ha señalado que este planteamiento es característico de países como el Reino Unido, Irlanda o Países Bajos (Martínez, 2008), o en general del mundo anglosajón, en el cual «la asistencia social es residual y se limita a aquellos casos en que la familia y/o el mercado son incapaces de resolver el problema y, por lo tanto, grava a sus destinatarios con un estigma» (Flaquer, 2000, p. 33).

En segundo lugar, otros han concebido la política familiar como el sumatorio de las políticas destinadas a las diversas categorías de individuos que la componen (niños, mujeres, dependientes...), olvidando la importancia de los nexos relacionales y de dependencia que se generan en el seno de la familia y que justifican medidas *ad hoc* para el grupo, con independencia de las adoptadas para los colectivos que la integran. Es el caso de los países escandinavos, que implementan una política explícita, activa y diversificada, menos centrada en defender la familia como institución y más orientada hacia los derechos y necesidades de las diferentes personas que la componen (Martínez, 2008). Este planteamiento en España ha sido característico de la izquierda y del movimiento feminista, que han asociado en muchos casos la política familiar con la defensa de la familia tradicional y la ausencia de derechos de la mujer (Ayuso y Bascón, 2021) y ha supuesto la negación de una perspectiva integral de la política familiar, junto a la emergencia de políticas específicas (Meil, 1995).

Tanto la disolución de la política familiar en la política de promoción de la igualdad de las mujeres como su limitación a la intervención básicamente asistencial, a través de los servicios sociales, no son verdaderas políticas familiares integrales (Meil, 1995). La familia es un espacio relacional intergeneracional y por tanto las políticas de familia deben tener como sujeto a la propia familia y no a unos sujetos «inconexos». Las políticas de familia deben ser subsidiarias y no sustitutivas de las funciones de la familia, pero a la vez deben evitarse dependencias exclusivas del mercado o del Estado. Además, las políticas de familia deben destinarse a todas las familias, no solo a las de rentas bajas, con independencia de que la renta familiar se tenga en cuenta a la hora de diseñar o determinar la cuantía de algunas ayudas o prestaciones. Estas políticas familiares integrales han sido las características de algunos países europeos como Alemania, Francia, Luxemburgo o Bélgica (Martínez, 2008), políticas que, sin embargo, han supuesto limitaciones para el desarrollo profesional de las mujeres, en la medida en que han sido ellas las principales cuidadoras:

> El régimen corporativo alemán parte de la idea de que el Estado tan sólo interviene cuando se agota la capacidad de las familias para prestar servicios a sus miembros, servicios que en principio están sobre todo a cargo de las amas de casa (Flaquer, 2000, p. 33).

3.2.2. La familia como sujeto de las políticas públicas

No existe a nivel europeo, ni siquiera en cada uno de los Estados (Butrymowicz, 2016), un concepto concreto y definido de familia; «familia», «hogar» o «unidad familiar» son algunos de los términos empleados en derecho comparado (Martínez, 2008).

Tampoco existe un concepto único de familia en el derecho español. La Constitución española de 1978 no define la familia, aunque afirma en el art. 39 que «los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia», es decir, prescribe la obligación de unas políticas familiares que la protejan económica, social y jurídicamente.

El Código Civil español tampoco define la familia, pero regula los vínculos familiares (matrimonio, filiación y parentesco), así como los efectos de estos vínculos (derechos y deberes), tanto los personales como los económicos: la obligación de alimentos y los derechos sucesorios.

En la legislación especial estatal el concepto familia difiere según el ámbito normativo en cuestión. Por ejemplo, la normativa del IRPF define la unidad familiar fiscal de manera diferente a la normativa de extranjería cuando toma en cuenta el concepto de familia para regular el derecho a la reagrupación familiar. Así, los hijos que pueden incluirse en la declaración del IRPF deben tener menos de 25 años y convivir con el declarante[4], y, sin embargo, los hijos que pueden reagruparse en el régimen de comunitarios deben ser menores de 21 y en el régimen general de extranjería deben tener menos de 18 y obviamente no viven con el reagrupante. Los ascendientes mayores que pueden reagruparse en el régimen de comunitarios no tienen limitación de edad pero deben estar «a su cargo», y en el régimen de extranjería general deben acreditar que son ascendientes en primer grado, estar a su cargo, ser mayores de 65 años y acreditar que existan razones que justifiquen la necesidad de autorizar la residencia en España.

4 La edad hasta los 25 años, en ciertos casos, y la convivencia es también requisito en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas con diversas precisiones y matices.

En todas estas normas se exigen evidencias de los vínculos familiares, en ocasiones se establecen límites de edad de los familiares dependientes (tanto hijos como ascendientes) y la convivencia bajo el mismo techo, como se ha visto, es condición en unos casos, pero no en otros.

En la legislación autonómica, una buena definición se encuentra en la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia[5]. Básicamente podría resumirse su ámbito de aplicación en familias formadas por todas las personas empadronadas en Galicia que convivan unidas por el matrimonio, unión de hecho registrada, o/y por los vínculos de parentesco, de tutela, de guarda legal, de acogimiento familiar o de acogimiento preadoptivo. La ley gallega incluye ascendientes y descendientes sin límites en la edad, pero con la condición de que sean un núcleo estable de convivencia.

Ante esta falta de definición común, la OCDE (2022) ha propuesto «armonising definitions of the family unit and the basic features of different types of families» y formula una propuesta en la que los lazos de parentesco no sean definitorios, lo cual, desde mi punto de vista, es claramente discutible: «A definition that aligns more closely to the «economic or functional unit» (individuals living together who share resources) rather than to «family bond» (individuals living together related by blood, marriage, or adoption) may make sense».

A nivel internacional debe destacarse la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos (TEDH) que, interpretando el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos humanos (CEDH), que afirma que «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar», ha ido perfilando un concepto «internacional» y evolutivo de familia. Como se ha señalado (Kilkelly, 2001; Roagna, 2012), el TEDH ha ido flexibilizando el concepto de vida familiar, teniendo presente la gran diversidad de las nuevas y modernas formas de relaciones familiares. Es abundante la jurisprudencia reconociendo

5 Art. 2: Serán personas destinatarias de la presente ley: a) Las personas unidas entre sí por matrimonio, sus ascendientes, las que de ellas dependan por filiación, adopción, tutela o acogimiento, y las que tengan a su cargo, siempre que formen un núcleo estable de convivencia. b) Aquellas personas que estén inscritas en el Registro de Parejas de Hecho de Galicia, sus ascendientes, las que dependan de ellas por filiación, adopción, tutela o acogimiento, y las que tengan a su cargo, siempre que formen un núcleo estable de convivencia. c) Las personas individuales junto con sus ascendientes, aquellas que dependan de ellas por filiación, adopción, tutela o acogimiento, y las que estén a su cargo, siempre que formen un núcleo estable de convivencia. d) La mujer gestante y la mujer u hombre en proceso de adopción en solitario que hayan formalizado un acogimiento familiar preadoptivo (*BOE*, 182, de 30 de julio de 2011).

este derecho a abuelos respecto de sus nietos, a tíos respecto de sus sobrinos, a acogedores respecto a los niños acogidos, a hermanos, a hijastros...

Por una parte, el TEDH considera que más allá de los vínculos jurídicos de matrimonio y filiación, se reconocen y se protegen también los vínculos familiares *de facto* y de dependencia mutua, tanto afectivos como materiales. Así, en relación con la filiación, se protege, por ejemplo, la filiación paterna natural no reconocida, siempre que el padre manifieste interés y compromiso hacia su hijo antes y después del nacimiento[6], aunque, como se ha señalado, los vínculos de sangre no son suficientes para establecer la relación familiar[7]. Incluso en la más reciente jurisprudencia se reconoce no solo la filiación biológica, o de sangre, y la legal, sino también la social, generando un nuevo concepto de «paternidad social» en casos de parejas de personas sometidas a una reproducción asistida, parejas que no se reconocen ni como padres biológicos ni legales, pero que, *de facto*, han convivido con los niños como padres[8].

Por otra parte, el TEDH ha exigido que los vínculos familiares se traduzcan en convivencia y en cuidado, si bien en algunas sentencias en las que la convivencia no ha podido producirse, o mantenerse, por causas ajenas a la voluntad de los padres, se ha reconocido también el derecho a la vida familiar de los mismos. En definitiva:

> Whether or not «family life» exists is essentially a question of fact depending upon the real existence in practice of close personal ties. The Court will therefore look at de facto family ties, such as applicants living together, in the absence of any legal recognition of family life. Other factors will include

6 En relación con esta afirmación resulta conveniente señalar lo dicho por la European Court of Human Rights: «Where the existence or non-existence of family life concerns a potential relationship which could develop between a child born out of wedlock and its natural father, relevant factors include the nature of the relationship between the natural parents and the demonstrable interest in and commitment by the father to the child both before and after its birth» (ECHR, 2021, p. 74).

7 Al respecto conviene tener en cuenta: «The presence of a biological link between a child and a parent will not ipso facto constitute family life. Similarly, the absence of blood ties will not automatically preclude a relationship from falling within the concept of family» (Roagna, 2012, p. 29).

8 El caso más reciente es *Vittorio Carbonai contra Italia*, 9825/21, de 26 de julio de 2021, pero hay dos precedentes: *Aspisi c. Italia* (44453/19) y *Bortolato contra Italia* (35967/19).

> the length of the relationship and, in the case of couples, whether they have demonstrated their commitment to each other by having children together. Therefore, the notion of «family» in Article 8 concerns marriage-based relationships, and also other de facto «family ties», including between same-sex couples, where the parties are living together outside marriage or where other factors demonstrated that the relationship had sufficient constancy (ECHR, 2021, p. 72).

El reconocimiento que hace el TEDH de la vida familiar no afecta solo a materias de derecho privado, tales como la adopción, el acogimiento o el derecho de visitas o a las implicaciones que para el derecho de extranjería tiene el reconocimiento de vínculos familiares. Esta jurisprudencia también afecta a las políticas familiares. Muestra de ello es la sentencia en la que se reconoce el derecho de viudedad de una gitana española casada en nuestro país en rito gitano, rito sin validez civil en España[9].

Puede afirmarse, en conclusión, que no existe un único concepto de familia como sujeto de las políticas públicas, puede utilizarse un concepto en materia fiscal, otro en materia de extranjería y otro en materia de Seguridad Social, por ejemplo; y además, estos pueden diferir según el nivel competencial al que haga referencia la medida concreta. De ahí la importancia de que las legislaciones integrales propongan un concepto común.

3.3. Competencias en materia de políticas familiares

3.3.1. Competencias europeas, estatales, autonómicas y locales

La segunda cuestión relevante, dado que la política familiar puede depender de diversos niveles administrativos, es determinar con claridad la competencia de cada uno de ellos.

La Unión Europea históricamente ha carecido de competencias en materia de políticas familiares, y, sin embargo, las políticas familiares de los países miembros pueden ser relevantes en el marco general de la política social comunitaria y en relación con la libre circulación de personas. Por ello, el Parlamento Europeo, a través de diversas resoluciones ya desde finales de los años setenta, propuso que la política familiar formase parte de las políticas

9 Caso *Muñoz Díaz contra España*, Sentencia de 8 de diciembre de 2009 (TEDH 2009\140). Del caso se hizo eco la prensa: https://elpais.com/diario/2009/12/09/sociedad/1260313204_850215.html

comunitarias, invitación recogida ya a finales de los ochenta por Comisión y Consejo, órganos que comenzaron a aprobar disposiciones en relación con la familia con escaso valor jurídico, pero con un cierto valor simbólico. En los años noventa, los cuatro ejes principales de actuación comunitaria respecto de la familia fueron la reagrupación familiar y la libre circulación de los trabajadores, el empleo con una consideración especial al trabajo de la mujer, la protección social de la familia con una especial consideración de las prestaciones familiares y, finalmente, la fiscalidad y los presupuestos familiares.

Sin embargo, ha sido a partir del cambio de siglo cuando se ha avanzado de forma más decidida. El Consejo Europeo de Lisboa acordó en el 2000 como objetivo estratégico de la Unión Europea reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social, y el Consejo Europeo de Estocolmo propuso en 2002 que debería aumentarse la tasa de población activa y fomentarse la prolongación de la vida activa. Fruto de dicha petición se publicó un documento de la Comisión Europea en el que se hacía referencia a los objetivos fijados en los Consejos Europeos de Lisboa y Estocolmo, cuya consecución implicaría esfuerzos considerables en los países miembros en los que las políticas públicas de familia aparecen como instrumentos absolutamente imprescindibles[10].

Y es que los principales factores que determinan la participación de la población activa en el mercado de trabajo no solo tienen que ver con la disponibilidad, el atractivo del trabajo o la calidad del empleo, sino también con las posibilidades de conciliación de las obligaciones profesionales con las familiares (López y Valiño, 2004). Así, por ejemplo, la propuesta de mejorar los servicios de cuidados de menores o dependientes puede tener un doble efecto en la población activa: primero porque facilita el acceso al mercado laboral de los cuidadores de los usuarios de estos servicios y además porque ellos mismos proporcionan un gran número de empleos. Por todo ello, la Comisión Europea fijó una serie de objetivos, entre los que se encuentra el equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional, y los indicadores de la calidad del mismo: proporción de trabajadores con modalidades de trabajo flexible, posibilidades de descanso parental y sus niveles de utilización y posibilidades de atención a los niños en edad preescolar y en enseñanza primaria. En el informe de alto nivel sobre el futuro de la política social en la UE ampliada se presentaron los principales temas de la Agenda social 2006-2010, entre los que se encontraba la necesidad de arbitrar políticas públicas de familia[11].

10 Para más información al respecto, véase Documento COM (2002) 9 final. Bruselas, 24-1-2002.

11 Comisión européenne (2004), Direction Generales de l'émploi et des affaires sociales.

Con estos antecedentes, el hito fundamental ha sido la aprobación del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017, pilar que expresa los principios y derechos esenciales para el buen y justo funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI[12]. En este nuevo marco se afirman algunos de los derechos del acervo de la Unión y se añaden nuevos principios que abordan los desafíos derivados de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. De los veinte principios que integran el pilar, destacan los siguientes como relevantes en nuestra materia: igualdad de género (la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos, también en relación con la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo y de empleo y la progresión de la carrera), equilibrio entre vida profesional y vida privada (los padres y las personas con responsabilidades asistenciales tienen derecho a los permisos adecuados, a unas condiciones de trabajo flexibles y a servicios de asistencia; las mujeres y los hombres deberán tener igualdad de acceso a permisos especiales para cumplir con sus responsabilidades asistenciales y deberá animárseles a utilizarlos de forma equilibrada), asistencia y cuidado de los niños (los niños tienen derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil asequibles y de buena calidad) y cuidados de larga duración (toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios).

Tres son las principales concreciones en materia de política familiar de este nuevo pilar. Por una parte, la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores[13]. En segundo lugar, la garantía infantil europea[14] y, finalmente, el plan de acción del pilar europeo de derechos sociales aprobado en 2021[15]. En este plan se proponen algunos ámbitos en que deben mejorarse las condiciones de

12 Para tener información más detallada, consúltese: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es

13 Véase *DOCE*, de 12 de julio de 2019, L 188/79.

14 Para información más detallada al respecto, véase: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_es

15 Para información más detallada al respecto, consúltese: Bruselas, COM (2021) 102 final, 4-3-2021.

las familias: condiciones laborales, en las que se incluyen las medidas de conciliación, inversión en infancia para evitar la pobreza infantil, vivienda de calidad y asequible y educación inclusiva con cobertura suficiente y calidad de plazas de educación infantil y de primera infancia y de recursos educativos de apoyo[16].

Si este es el contexto europeo, en España, según la materia regulada, la competencia será del Estado, de las comunidades autónomas o de los ayuntamientos. Todas estas Administraciones están obligadas a desarrollar una política familiar por mandato constitucional que encomienda a todos los poderes públicos la protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39), partiendo del reconocimiento como derecho fundamental de la intimidad familiar (art. 18), de la previsión de medidas para la suficiencia económica de tercera edad —incluyendo sus obligaciones familiares— (art. 50) y de la previsión de una protección específica para la infancia y la juventud (arts. 39.4 y 48).

A tenor de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de la Constitución, hay varias cuestiones básicas en materia de política familiar que son competencia exclusiva del Estado[17]. Por otra parte, las comunidades autónomas han asumido competencias en materias tan relevantes en el ámbito de la política familiar como urbanismo y vivienda, asistencia social, sanidad, educación, etc.

De todas ellas, la que ha estado más vinculada a la política familiar es la competencia en materia de asistencia social, en virtud de la cual las comunidades autónomas han adoptado un sistema público de servicios sociales. De hecho, en general, en la Consejería de Asuntos Sociales o de Bienestar Social suele encontrarse la correspondiente Dirección General con competencias en materia de familia, como también ha sucedido a nivel estatal (Álvarez y Lázaro, 2011).

Excepcionalmente, y de manera reciente, algunas comunidades han incluido la palabra «Familia» en la propia denominación de la consejería

16 En esta materia, Recomendación del Consejo 2019/C 189/02, de 22 de mayo de 2019.

17 Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; legislación procesal, laboral y civil (con algunas salvedades), hacienda general, legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social.

competente[18]. No ha habido ningún caso en que se vincule estructuralmente al centro directivo competente en familia con vivienda, educación, transporte... siendo así que la política familiar está también condicionada por la política en estas materias.

Por ello, más allá del nombre y de la dependencia, lo esencial es la creación de espacios de coordinación administrativa vertical y horizontal de la política familiar, así como un cierto liderazgo en su diseño e implantación. Vertical, de las comunidades autónomas con el Estado, y también de las primeras con las corporaciones locales y en general todos los organismos públicos con los actores sociales activos en el servicio social y en la ayuda familiar. Horizontal, dentro de cada Administración, el establecimiento de órganos de coordinación con los otros departamentos con competencias transversales en políticas familiares.

3.3.2. Políticas familiares integrales

El carácter integrado de la política familiar requeriría como mejor marco normativo el de una ley de apoyo a la familia de carácter integral, al estilo de la ley contra la violencia de género o de la reciente ley de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. La única ley estatal, hasta ahora, ha sido la de familias numerosas, que tras tantos años ha sido objeto de diversas propuestas de mejora (Barrios y Molina, 2014). El Gobierno de Pedro Sánchez llevó en marzo de 2023 al Congreso de los Diputados el Proyecto de ley de familias que por el adelanto electoral no verá la luz, al menos de forma inmediata. En el ámbito autonómico destacan la ley gallega, ya citada, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León[19], la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias del País Vasco[20], y la Ley 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón[21].

---

18 En la Comunidad de Madrid, la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales; en Castilla y León, Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades; en la Junta de Andalucía y en Cantabria con la misma denominación, Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad; en Murcia, Consejería de Política Social, Familias e Igualdad; en Canarias, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias; en Baleares, Familia y Asuntos Sociales; esta estructura suele reproducirse en el ámbito local, como ocurre con el Ayuntamiento de Madrid con su Área de Gobierno de políticas sociales, familia e igualdad.

19 *BOE*, 76, de 29 de marzo de 2007.

20 *BOE*, 242, de 7 de octubre de 2011.

21 *BOE*, 281, de 20 de noviembre de 2014.

Pero además del marco legal, la planificación es clave en el desarrollo de la política familiar. El Gobierno de España ha aprobado únicamente dos planes integrales de apoyo a la familia, el último, 2015-2017[22]. Los Gobiernos autonómicos y los ayuntamientos han aprobado también en estos años sus planes o estrategias de apoyo a la familia. Estos planes plurianuales y los programas anuales concretan las medidas y permiten integrar la política familiar con una perspectiva de conjunto. Además, especifican las directrices de coordinación entre los distintos órganos, organismos y servicios de la Administración estatal o autonómica, y los mecanismos de colaboración con las otras Administraciones y los agentes sociales. Finalmente, muestran las capacidades reales de financiación al singularizar los criterios de financiación y los recursos asignados a los mismos.

En definitiva, la política familiar en España debería mejorar su tratamiento integral. Integral no significa la suma de las políticas sectoriales, ni un agregado de acciones concretas sobre el tratamiento especial de sus miembros (infancia, mayores, mujer...) o sobre los grupos familiares que precisan de una especial protección (familias numerosas, en crisis, monoparentales...): integral significa un conjunto coherente de acciones homogéneas de apoyo a la institución familiar (a la familia como institución y a los miembros que la puedan componer), derivado de un tratamiento sistemático de la familia que tome en cuenta los cambios que se están produciendo en la composición, estructura y funcionamiento de las familias y la necesidad de compatibilizar la política familiar con los grandes objetivos de la política social y económica del Estado y de las comunidades autónomas y con la viabilidad financiera de las distintas políticas de bienestar.

En este sentido, un paso importante fue la Ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia que incluyó, como exigencia en las memorias de impacto normativo, la verificación del impacto en la familia, junto al impacto en la infancia y adolescencia[23]. El análisis de este impacto tiene un alcance relevante en este camino hacia políticas integrales y universales.

---

22 Véase https://www.sanidad.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/Familia_2015-2017.htm

23 *BOE*, 180, de 29 de julio de 2015. «Artículo 22 de la Ley Orgánica de protección jurídica del menor. Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia. Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia».

3.3.3. Políticas familiares del sector privado: empresarial y social

Finalmente, debemos mencionar el necesario concurso del sector privado, no solo el empresarial, sino también el social. Cada vez están más presentes en el ámbito empresarial y de las ONG las «políticas» familiares tanto en lo relativo a la flexibilidad en el trabajo (en horarios, organización del tiempo, lugar de trabajo, teletrabajo) como en relación con diversos servicios y ayudas económicas, tales como servicios gratuitos, bancos de horas, cheques guardería... (Martín y Núñez, 2019). Y estas políticas son determinantes, sobre todo para la gente joven, para decidirse por una empresa o por otra, pero también para mejorar la posición de la empresa en la contratación pública, en la cual son tenidos en cuenta determinados reconocimientos empresariales, en particular el certificado EFR, de empresa familiarmente responsable[24] .

3.4. Ámbitos de las políticas familiares

Hay diversas formas de agrupar los distintos tipos de medidas que deben incluirse en una política familiar integral. Propongo, como hacen diversos autores (Flaquer, 2000; Foessa, 2019), tres categorías: rentas o dinero (mediante transferencias monetarias, desgravaciones fiscales u otro tipo de bonificaciones o descuentos), trabajo y tiempo (permisos de maternidad y paternidad, licencias parentales, flexibilización del tiempo de trabajo y un mercado de trabajo «family friendly») y servicios (de atención y de cuidado). Este tríptico sigue el modelo que la Comisión Europea ha utilizado para definir la denominada «inclusión activa»[25] y es también el que se proponía en 2014 por Recomendación del Consejo de la UE «Invertir en la Infancia: romper el ciclo de las desigualdades» cuando señalaba que la prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres para que accedan al mercado de trabajo con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a los servicios esenciales para el futuro de los niños,

24 Véase https://www.masfamilia.org

25 «Active inclusion means enabling every citizen, notably the most disadvantaged, to fully participate in society, including having a job. In practical terms, that means: 1) adequate income support together with help to get a job. This could be by linking out-of-work and in-work benefits, and by helping people to access the benefits they are entitled to;2) inclusive labour markets – making it easier for people to join the work force, tackling in-work poverty, avoiding poverty traps and disincentives to work; 3) access to quality services helping people participate actively in society, including getting back to work» (https://ec.europa.eu/social).

como los relacionados con la educación de calidad, la salud, la vivienda y los sociales[26].

3.4.1. Rentas

Las ayudas monetarias se justifican en el reconocimiento público de los gastos necesarios para mantener una familia (Flaquer, 2000). De esta manera, el Estado compensa el esfuerzo que realizan las personas con «cargas» familiares; si las familias no asumieran estos cuidados al Estado le supondría un coste mucho mayor. Si bien está demostrado que las decisiones de tener hijos o no, o la de cuidar a los mayores y otros familiares dependientes están vinculadas a numerosas variables, entre las que se encuentran prioritariamente las relacionadas con las condiciones de conciliación del mercado laboral, y a la existencia de servicios de cuidado adecuados, es también evidente que la suficiencia económica es condición necesaria, aunque no suficiente. Las rentas o ayudas económicas pueden ser directas (a través de transferencias monetarias) o indirectas (a través de desgravaciones fiscales).

3.4.1.1. Directas

Las directas, también llamadas en el pasado «subsidios» familiares (denominadas en otros países *allocations familiales, family allowances, assegni familiari*...), se instauraron por primera vez en Francia en 1932, y desde los años treinta hasta los cincuenta fueron introduciéndose en todos los países de Europa (Flaquer, 2000). Si bien inicialmente fueron prestaciones universales, a partir de los años setenta en muchos países se limitaron solo a las familias con rentas bajas, o bien su cuantía se condicionó a las rentas familiares. Hoy, por ejemplo, en países como Francia, determinadas prestaciones son universales y no están condicionadas a la renta familiar[27] y otras son «sous revenues»[28]. La más conocida y generalizada es la presta-

26 Consejo de la Unión Europea (2013). Invertir en la Infancia: romper el ciclo de las desigualdades. Recomendación de la Comisión de 20.2.2013, SOC 116. Ecofin 126. C (2013) 778 final.

27 *Allocations familiares, allocation forfaitaire, allocation de soutien familial, allocation de l'education del'enfant handicapé, allocation journaliére de presence parentale, complement de libre choix d'activité, prestation partagé de l'education de l'enfant.*

28 *Complement familiar, pretation d'acueil de l'enfant, complement de libre choix du mode de garde, allocation de rentree scolaire, prime de d'emagement:* https://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france6_prestations-familiales.html

ción por hijo a cargo, prestación periódica por cada uno de los hijos hasta que llegan a una determinada edad. Como se ha señalado:

> Esta prestación representa de forma más directa el esfuerzo que realiza el Estado por atender los costes económicos de los progenitores para criar y educar a sus hijos. En nuestro entorno europeo las prestaciones por hijo a cargo son más frecuentemente universales, aunque en la mayoría se modifica la cuantía según los niveles de renta (FOESSA, 2019, p. 367).

Pero también en los países europeos existen otras prestaciones, como la de nacimiento, de pago único cuando nace o se adopta un niño, la de vuelta al colegio, para afrontar los gastos del comienzo del curso escolar, o alguna específicamente familiar, como en Italia el *Assegno per il Nucleo Familiare*, no asociado a los hijos, sino a la familia, pero cuya cuantía tiene en cuenta, además de los ingresos familiares, el número de miembros de la familia[29], etc.

En España, el sistema español de Seguridad Social prevé prestaciones de pago único (por nacimiento o adopción, por parto múltiple...) o de pago periódico durante una determinada etapa, singularmente la prestación por hijo a cargo. Como se ha señalado, «la prestación española por hijo a cargo es la tercera más baja de la UE-28, superada incluso por la de países con niveles de renta inferiores. En España, por lo tanto, las prestaciones económicas a familias con hijos menores a cargo son insuficientes y de cuantía reducida, lo que explica su escaso impacto en las rentas de los hogares y en la reducción de la pobreza infantil» (Foessa, 2019, p. 368). Ha habido una reciente modificación al alza de esta prestación: los presupuestos generales del Estado para 2022 han incluído la creación de una nueva ayuda de hasta 100 euros mensuales por cada hijo a cargo para familias que perciben el Ingreso Mínimo Vital (IMV) o que tengan ingresos económicos bajos[30].

El apoyo a las familias con hijos y a la natalidad han sido objeto también, de forma reciente, de nuevas ayudas autonómicas. Así destaca la de la Comunidad de Madrid, que en su Estrategia de protección a la maternidad y a la paternidad y de fomento de natalidad y la conciliación 2022-2026 prevé, entre otras medi-

29 Para información más detallada, véase https://www.inps.it/prestazioni-servizi/assegno-per-il-nucleo-familiare-anf

30 Para información más detallada, véase https://www.abc.es/economia/abci-nueva-ayuda-100-euros-hijo-cargo-para-2022-requisitos-para-pedirla-202112301112_noticia.html

das, una prestación mensual de 500 euros desde el quinto mes de embarazo hasta que el niño cumpla dos años, siempre que la madre sea menor de 30 años y sus ingresos no superen los 30.000 euros anuales de renta en tributación individual o los 36.200 en tributación conjunta para toda la unidad familiar; además, también se prevén ayudas de hasta 1.100 euros por nacimiento, adopción, acogimiento permanente o temporal para empleados públicos[31].

Junto a estas ayudas directas «familiares» deben señalarse otras que, sin ser familiares, tienen en cuenta la situación familiar para determinar el importe. La más relevante es el Ingreso Mínimo Vital, una nueva prestación de la Seguridad Social dirigida a prevenir el riesgo de pobreza y exclusión social, garantizando un nivel mínimo de renta. Pues bien, las cuantías previstas se incrementan con un complemento del 22% del importe anual de las pensiones no contributivas dividido entre doce, cuando se trate de unidad de convivencia monoparental[32].

3.4.1.2. Indirectas

Las ayudas económicas indirectas pueden ser fiscales o bonificaciones de otro tipo. Entre las fiscales, destacan las reducciones y desgravaciones en el IRPF, tanto las de tipo estatal como las autonómicas. Una medida con impacto es la posibilidad para los cónyuges de realizar la declaración conjunta, otra es la exención de anualidades por alimentos percibidos de los padres en virtud de decisión judicial, pero las más relevantes son las reducciones y deducciones. Las deducciones familiares responden a la valoración que hace el Estado de cuanto le cuesta económicamente a un contribuyente atender las necesidades básicas de su familia, y por ello le permite deducirse una serie de cantidades[33]. Además, existe un complejo

31 Para información más detallada, véase https://www.comunidad.madrid/noticias/2022/01/01/solicitar-ayudas-natalidad-comunidad-madrid-madres-menores-30-anos

32 Para información más detallada, véase https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/PrestacionesPensionesTrabajadores

33 Por descendientes: 2.400 euros anuales por el primero, 2.700 euros anuales por el segundo, 4.000 euros anuales por el tercero, 4.500 euros anuales por el cuarto y siguientes. Las mujeres con hijos menores de 3 años con derecho a aplicación del mínimo por descendientes, que realicen una actividad por cuenta ajena o propia, que estén dadas de alta en régimen de Seguridad Social o Mutualidad correspondiente, podrán aminorar la cuota diferencial del impuesto hasta en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de 3 años. Además, se contemplan otras deducciones como, por ejemplo, la existencia de ascendientes o descendientes con discapacidad.

y amplio entramado de deducciones familiares autonómicas, si bien tienen un nivel de cobertura bajo, ya que solo el 14,5% de las declaraciones de la renta en la que se señala que hay algún hijo dependiente se beneficia de este tipo de deducciones[34]. La recién aprobada Estrategia madrileña ya citada propone varias mejoras en el modelo en la Comunidad de Madrid: ampliación de la deducción por nacimiento o adopción de hijos de 600 a 700 euros, deducción de 600 euros por la adopción internacional de niños, deducción por acogimiento familiar: 600 euros por el primero, 750 euros por el segundo y 900 euros por el tercero y siguientes. Debe reseñarse que algunas comunidades autónomas contemplan previsiones específicas para familias monoparentales, cuya protección es actualmente menor, en general, que la de las familias numerosas. Así, Andalucía prevé deducciones específicas para este colectivo[35] y por ayuda doméstica a familias monoparentales, el 15% del importe satisfecho por el contribuyente a la Seguridad Social correspondiente a la cotización anual de un empleado del hogar familiar con un límite máximo de 250 euros anuales, siempre que aquel perciba rendimientos de trabajo o de actividades económicas.

Aparte del IRPF existen también ayudas estatales fiscales en el impuesto de matriculación para las familias numerosas[36].

---

34 Así, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana son las siguientes: por realización por uno de los cónyuges de la unidad familiar de labores no remuneradas en el hogar; por custodia no ocasional en guarderías y centros de primer ciclo de educación infantil de hijos o acogidos en la modalidad de acogimiento permanente, menores de 3 años; por familia numerosa o monoparental; por nacimiento, adopción o acogimiento familiar; por nacimiento o adopción múltiples; por nacimiento o adopción de hijos con discapacidad; por ascendientes mayores de 75 años o mayores de 65 con discapacidad; por contribuyentes con 2 o más descendientes; para contribuyentes con discapacidad, de edad igual o superior a 65 años; por percepción de ayudas a la maternidad; por conciliación del trabajo con la vida familiar; por adquisición de material escolar.

35 100 euros para madre o padre de familia monoparental; se incrementará en 100 euros por cada ascendiente mayor de 75 años que conviva con la familia monoparental, siempre que estos generen el derecho a la aplicación del mínimo por ascendientes mayores de 75 años establecido en la normativa estatal del IRPF.

36 Reducción del 50% de la base imponible del impuesto respecto de vehículos automóviles con una capacidad homologada no inferior a 5 plazas y no superior a 9, incluida la de conductor/a, que se destinen al uso exclusivo de familias calificadas de numerosas, previo reconocimiento de la AEAT https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actividad-economica-y *hacienda/Hacienda/Reduccion-en-el-Impuesto-de-Matriculacion-de-vehiculos*

No solo Estado y comunidades autónomas tienen ayudas fiscales a las familias; también los ayuntamientos, siendo la más frecuente la bonificación del IBI a las familias numerosas que contemplan algunos municipios[37].

Finalmente, deben mencionarse en este apartado otras ayudas económicas indirectas, tales como las bonificaciones en la Seguridad Social del cuidador a domicilio[38], las bonificaciones en transporte[39], las becas educativas[40] y las ayudas a la educación en general[41], el bono social eléctrico[42], exención de tasas[43], las bonificaciones en los precios de museos, auditorios y teatros estatales, los beneficios en materia de vivienda, como acceso a ayudas financieras o preferencia en el acceso a viviendas protegidas, etc.

---

37 En el caso del Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, con los siguientes porcentajes: hasta 204.000 euros de valor catastral de la vivienda habitual: 90% (categoría general) y 90% (categoría especial). Superior a 204.000 y hasta 408.000 euros de valor catastral de la vivienda habitual: 50% (categoría general) y 80% (categoría especial). Superior a 408.000 euros de valor catastral de la vivienda habitual: 10% (categoría general) y 30% (categoría especial). Otros ayuntamientos también prevén bonificaciones, como el de Sevilla (https://www.sevilla.org/servicios/agencia-tributaria-de-sevilla/informacion-tributaria/informacion-ibi), Zaragoza (https://www.zaragoza.es/sede/servicio/tramite/4402), etc.

38 El 45% para las familias numerosas. https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Trabajadores/CotizacionRecaudacionTrabajadores/10721/10957/2222/2225.

39 Como la bonificación del 25% de los billetes de Renfe para familias numerosas. https://www.renfe.com/es/es/viajar/prepara-tu-viaje/descuentos/familia-numerosa.
Además, pueden disfrutar de entre un 5 y un 10% de descuento en vuelos nacionales y de entre un 20 y un 50% en transporte marítimo de cabotaje.

40 Exención o reducción de las matrículas, por ejemplo. En las páginas web de los gobiernos autonómicos se informa de este extremo. En general la reducción es de hasta el 50% en las tasas educativas y en precios públicos relacionados con la educación, como las matrículas universitarias o los derechos de examen.

41 Así, en algunos procesos públicos baremados se beneficia a los alumnos que son miembros de una familia numerosa. Además, en diversos centros públicos o privados estos alumnos están becados.

42 *Las familias numerosas podrán aplicar un 25% de descuento sobre su consumo de electricidad, hasta un máximo de 4.140 kWh/año. El nivel de ingresos para acceder a esta ayuda no influye. El único requisito es que la potencia contratada no supere los 10 kW.* https://www.bonosocial.gob.es/

43 Así las familias numerosas no tienen que pagar las tasas de expedición del DNI ni del pasaporte.

Si bien todas estas ayudas económicas mencionadas son públicas, existe además un cada vez mayor compromiso del sector empresarial con descuentos o bonificaciones en los precios de productos o servicios teniendo en cuenta la situación familiar del cliente. Son especialmente reseñables, en este ámbito las ayudas u ofertas a las familias numerosas[44].

> El resultado de este modelo de ayudas directas e indirectas no es satisfactorio. España es el país de la UE en el que las denominadas transferencias sociales tienen menor impacto en la reducción de la pobreza infantil, y eso se debe a:

La escasa cobertura y adecuación de las prestaciones familiares. Las prestaciones por hijos con control de recursos van destinadas únicamente a los más desfavorecidos (cerca de uno de cada dos menores en riesgo de pobreza o exclusión social no las reciben), y las familias de renta baja a media no pueden sacar gran partido de las desgravaciones tributarias, de modo que el apoyo financiero destinado a las familias con hijos se ajusta a un modelo regresivo (Comisión Europea, 2020, p. 117).

3.4.2. Tiempo y trabajo

Si la anterior categoría podría resumirse en «dinero», algunos denominan a esta como «tiempo»; tiempo de quienes trabajan para la atención a las necesidades familiares de cuidado tanto a hijos como a mayores. Sin embargo, previamente a estos permisos y tiempos, el acceso y permanencia en el mercado de trabajo son claves. La emancipación juvenil y la creación de familias entre los jóvenes exige que estos tengan trabajo y que los trabajos sean estables, de calidad y bien pagados. Y en particular, son importantes las medidas que apoyen e incentiven el empleo femenino tanto para las mujeres que son madres como para el retorno al empleo de aquellas que han estado fuera por su maternidad, bien con incentivos al empleo de mujeres con responsabilidades familiares, o bien con la consideración de las mujeres con personas bajo su cuidado —ascendientes o descendientes— como colectivo prioritario en las políticas activas de empleo. Sería muy largo analizar este segundo aspecto del mercado de trabajo, por lo que me centraré en el «tiempo», es decir, en los principales permisos familiares. Estos permisos, que más propiamente son derechos legales del trabajador para el cuidado de familiares, tienen diversa regulación en el derecho español, según se trate del régimen general previsto en el Estatuto de los

44 Puede consultarse el listado en: https://beneficiosfamiliasnumerosas.org/beneficios

Trabajadores o de funcionarios[45] o trabajadores autónomos[46]. Además, en este tema, al igual que en el anterior, pueden ser muy relevantes las medidas previstas en los convenios colectivos o directamente adoptadas por algunas empresas en el marco de sus políticas de igualdad, conciliación y corresponsabilidad[47].

Dada la imposibilidad material, por los límites de este trabajo, de tratar todos los regímenes, recogeré los previstos en el Estatuto de los Trabajadores, que pueden agruparse en las siguientes categorías.

3.4.2.1. Permisos retribuidos

En primer lugar, los permisos retribuidos regulados en el artículo 37. 3 del Estatuto de los Trabajadores que suponen que, previo aviso y justificación posterior a la empresa, el trabajador podrá ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, por motivos «familiares» y otros de distinto tipo. En este caso, es la empresa la que «soporta» económicamente la ausencia del trabajador. Los casos son: matrimonio, fallecimiento, accidente, enfermedad grave, hospitalización, intervención quirúrgica sin hospitalización de parientes hasta el segundo grado en consanguinidad o afinidad, cuidado del lactante menor de 9 meses, exámenes prenatales y las técnicas de preparación al parto y asistencia a las preceptivas sesiones de información y preparación y para la realización de los preceptivos informes psicológicos y sociales previos a la declaración de idoneidad. El artículo 37.4 prevé este tipo de permiso para el caso de nacimiento de hijos prematuros que se quedan hospitalizados, reconociéndose una hora diaria hasta el alta hospitalaria. El Gobierno ha anunciado que está valorando crear un nuevo permiso retribuido para el cuidado de familiares de 7 días al año[48].

---

45 En este caso el régimen está previsto en la Ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto básico del Empleado Público (*BOE*, 89, de 13-4-2007) para los funcionarios de la Administración General del Estado, pero cada comunidad autónoma tiene su propia ley. Así, por ejemplo, la Ley 1/1986 de 10 de abril de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (*BOE*, 211, de 3-9-1986).

46 Ley 20/2007 de 11 de julio del estatuto del trabajo autónomo (*BOE*, 166, de 12-7-2007).

47 Puede verse alguna información en: https://www.mashumano.org y en https://www.masfamilia.org/. Un estudio al respecto es el de Chinchilla y León (2011).

48 Para información más detallada, véase https://elpais.com/sociedad/2022-02-03/belarra-propone-un-permiso-retribuido-de-siete-dias-al-ano-para-cuidado-de-familiares.html

3.4.2.2. Suspensión del contrato y prestación de la Seguridad Social

En segundo lugar, los «permisos» que implican una suspensión del contrato durante el plazo fijado, pero el trabajador podrá volver a su puesto de trabajo una vez termine dicho periodo. En estos casos, quedan sin efectos las obligaciones de trabajar y remunerar el trabajo, y será la Seguridad Social la que abonará al trabajador una prestación sustitutoria del salario. Por tanto, en estos casos no es la empresa, sino la Seguridad Social, quien «soporta» el coste del permiso.

El primero de los permisos es por riesgo durante el embarazo y lactancia natural por el periodo necesario para preservar la salud de la madre o del feto o del niño. La prestación económica consistirá en un subsidio equivalente al 100% de la base reguladora.

El segundo de ellos es por nacimiento (adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento de duración superior a un año) y cuidado de menor, permiso que hasta 2019 se conocía como permiso de maternidad y paternidad, y que a partir de 2021 es igualitario para ambos progenitores, situando a España en la línea de reforma iniciada por los países nórdicos que propicia la corresponsabilidad de hombres y mujeres como condición imprescindible de conciliación (Meil *et al.*, 2020). El permiso está regulado en el art. 48.4 y 5 del Estatuto de los Trabajadores. En estos casos, tras el nacimiento se suspende el contrato de trabajo de la madre biológica durante 16 semanas (2 más en caso de parto múltiple), de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para asegurar la protección de la salud de la madre. Además, el nacimiento suspenderá el contrato de trabajo del progenitor distinto de la madre biológica durante 16 semanas, de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto que habrán de disfrutarse a jornada completa. En todos estos casos, la suspensión del contrato va acompañada por una prestación económica de la Seguridad Social que equivale al 100% de la base de la cotización. El impacto de esta reforma en una mejora en la corresponsabilidad en los cuidados entre hombres y mujeres se ha visto en el capítulo anterior.

El tercero es el relativo a las víctimas de violencia de género en los casos en que estén obligadas a abandonar su trabajo para hacer efectiva su protección o su derecho a asistencia social integral. En estos casos la duración es de 6 meses prorrogables por periodos de 3 hasta máximo 18, a decisión del juez, y en estos casos la víctima tiene derecho a las prestaciones por desempleo.

3.4.2.3. Reducción y adaptación de jornada y excedencia

La reducción de jornada, y la correspondiente reducción del salario, está regulada en el artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores y se refiere a varias situaciones. La reducción al 50% de la jornada para el cuidado de menor de 12 años, o de familiar hasta 2º grado de consanguinidad o afinidad que, por razón de edad, accidente o no pueda valerse por sí mismo; 2 horas al día por nacimiento de hijos prematuros que permanezcan en el hospital; y el 50% de la jornada por cuidados de menores con cáncer o enfermedad grave. En este último caso se genera un derecho a una prestación de la Seguridad Social que compensa el otro 50%, derecho del que solo gozará un progenitor si ambos solicitan la reducción.

Regulada en el art. 46 del Estatuto de los Trabajadores, la excedencia supone la suspensión del contrato de trabajo, sin prestación económica sustitutoria para cuidado de hijos (3 años) o de otros familiares (2), con las mismas condiciones y situaciones que los casos ya expuestos de reducción de jornada. El primer año se reserva el puesto de trabajo, los siguientes la categoría profesional.

Por último, en el artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores se prevé la posibilidad que estos tienen de solicitar las adaptaciones de la duración y distribución de la jornada de trabajo en la ordenación del tiempo de trabajo y en la forma de prestación, incluido el teletrabajo, para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral. Si tienen hijos pueden solicitarlo hasta que estos cumplan doce años.

3.4.3. Servicios de apoyo a la familia

El último grupo de medidas de apoyo a la familia son los servicios, básicamente los de educación infantil de 0 a 3 años y atención temprana para menores con discapacidad, y los servicios de atención a la dependencia. En esta materia, la competencia prácticamente descansa en las comunidades autónomas y en los municipios, y, por tanto, la diversidad de ofertas de servicios, de su carácter más o menos universal y de la suficiencia de los recursos, es prácticamente inabarcable para un trabajo de estas características. Además, de nuevo, la iniciativa privada también está presente de forma importante, con servicios relevantes puestos en marcha por algunas empresas. Se va avanzando muy lentamente en la cofinanciación estatal de estas medidas: el recientemente aprobado Plan Corresponsables, dotado con 190 millones de euros para crear una red pública de cuidados profe-

sionales que atienda a menores de 14 años mientras sus madres trabajan[49], o la Ley de Dependencia y las históricas tensiones financieras entre las comunidades autónomas y el Estado son dos ejemplos. En algunas materias, como la educación infantil 0-3, el nivel de cobertura en España es importante (Comisión Europea, 2020), pero persiste el debate sobre la calidad de dichos servicios (Arrillaga y Martínez, 2020). No obstante, en general, queda camino por avanzar para acercarnos a los sistemas de otros países europeos.

3.5. Finalidad de las políticas familiares

Finalmente queda por responder al «para qué» de las políticas familiares, es decir, al bien jurídico, social o económico que el legislador pretende al adoptarlas. Quizá en este punto haya que volver al principio. La familia se considera en todos los Convenios internacionales como el elemento fundamental de la sociedad que consiguientemente debe ser protegida como condición necesaria para el bienestar de sus ciudadanos[50]. Apoyar a las familias en el cumplimiento de sus funciones es, además, mucho más rentable que sustituirlas a través de servicios públicos, sustitución que no es posible en cuestiones clave como la educación o el cuidado afectivo (López, 2007).

Hasta ahí las tres grandes razones o fundamentos de la política familiar: la jurídica (como obligación prescrita en los Convenios y en la Constitución), la económica (dado que no habría presupuesto público que pueda sostener todos los cuidados que se producen en el seno de las familias) y la social (porque los ciudadanos necesitan vivir o ser respaldados por un ecosistema familiar para ser felices).

Pero a partir de ahí, la orientación y la concreción de las políticas familiares tiene que ver con determinadas concepciones sociales. Así, por ejemplo, Flaquer (2000, pp. 33-34) señalaba que la política familiar «bismarckiana» característica de Austria, Francia, Bélgica e Italia apoyó la maternidad y los cuidados familiares por parte de las mujeres, desincentivándolas de una

49 Para información más detallada, véase https://www.igualdad.gob.es/prioridades/plancorresponsables

50 Art. 16.3 de la Declaración Universal de los DH 1958. Art. 23 del Pacto internacional de Derechos civiles y políticos 1966; art. 10 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966, Principio 16 de la parte 1 de la Carta Social Europea de 1996, art. 7 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 2000.

plena participación en el mercado de trabajo y, en contraste, el modelo «socialdemócrata» apostó por el pleno empleo, también femenino, responsabilizando al Estado de los cuidados de mayores, menores y dependientes.

Sin embargo, en los últimos años algo está cambiando. En España se advierte que el apoyo a las familias y a la maternidad/paternidad se reivindica también por los gobiernos de izquierdas (como el actual Gobierno español, que está preparando la primera ley estatal de apoyo a las familias), y que el reconocimiento de la diversidad familiar y el apoyo, por ejemplo, a las familias monoparentales, se asume por gobiernos de derechas, como la Estrategia recién aprobada por la Comunidad de Madrid. El tradicional debate terminológico entre familia (utilizada frecuentemente por los conservadores evocando una institución inamovible) y familias (utilizada por los progresistas para resaltar la diversidad familiar) (Adroher, 2016) se difumina[51]. En la evaluación de España que la Comisión Europea ha hecho en el primer semestre de 2023, el item «Improve support for families» se ha calificado como «some progress» (Comisión Europea, 2023, p. 27). Ojalá sea un símbolo de que la política familiar es ya cosa de todos.

3.6. Consideraciones finales

Hoy, Europa afronta grandes desafíos frente al reto del envejecimiento acelerado de nuestras sociedades y la consiguiente falta de sostenibilidad del Estado de bienestar; revertir la caída de la natalidad (todas las encuestas apuntan a que el deseo de los jóvenes es tener más hijos de los que finalmente tienen), y asegurar el cuidado de los mayores que cada vez serán más y con un entorno reducido para su cuidado (López, 2004). Y todo ello en el marco del Pilar de Derechos Sociales, que, como he señalado, tiene entre sus prioridades la igualdad en el empleo entre hombres y mujeres.

Por ello, podría concluirse con las siguientes ideas:

a. La política familiar en España es claramente insuficiente y desigual territorialmente. Así lo afirma la OCDE (2022):

51 Por ejemplo, el término «familia» aparece en la exposición de motivos de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica: la familia sigue siendo en nuestra sociedad el grupo básico de solidaridad y apoyo entre las personas que la componen, especialmente en lo que atañe a sus miembros más vulnerables. Y el término «familias» preside la Consejería de salud y familias de la Junta de Andalucía.

Family support in Spain is comprehensive but insufficient and fragmented. Its insufficiencies relate to comparatively low benefit amounts that leave even families that receive them at a high risk of poverty. Its fragmentations relate to a piecemeal adaption of the legal framework for family policy to changes in the profile of the 'typical' Spanish family and to increased needs of certain families, but with different conditions for receiving certain allowances or tax advantages across different types of benefits and across the national territory.

b. Sería importante avanzar en un concepto de familia común y compartido en España que permitiera definir con claridad el ámbito de aplicación de las políticas familiares.

c. Las políticas familiares en España deben tener en cuenta las siguientes claves:

   El trabajo de las mujeres fuera del hogar es riqueza para las familias y para las sociedades (Alba, 2000), y por ello las políticas familiares no deben penalizar la maternidad ni favorecer que solo sean las mujeres quienes reduzcan la jornada o pidan excedencias.

   La emancipación juvenil, con el acceso al empleo y a la vivienda de los jóvenes y la creación de nuevas familias, debe ser una prioridad. España es uno de los países en los que la emancipación es más tardía (Ballesteros y Sanmartín, 2017; Gil Calvo, 2020).

   La conciliación es un elemento clave e inseparable de la corresponsabilidad (Adroher y Halty, 2019), es decir, del papel de los hombres también como cuidadores (Harrington *et al.*, 2017), papel que debe potenciarse.

   El aumento de mayores y dependientes y de sus cuidados es también un desafío para la conciliación de sus familiares y, de hecho, la nueva Directiva europea 2019/1158 sobre conciliación tiene como novedad la regulación de esta materia por primera vez (López, 2022), abriéndose así el debate sobre el equilibrio entre el trabajo informal y formal de los cuidados (Flaquer *et al.*, 2004).

d. La política familiar en España debería articularse a través de una ley integral de apoyo a la familia, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, y debe ser una política efectivamente integral, no solo asistencial.

e. La política familiar no solo es responsabilidad de las Administraciones, como primer sector, sino también del segundo sector (el empresarial lucrativo) y del tercer sector de acción social. El compromiso de no seguir contaminando a las familias corresponde a toda la sociedad.

Referencias bibliográficas

Abellán, A., Pérez, J., Alba Ayala, A., Pujol, R. y Sundström, G. (2007). Dependencia y cuidados. En A. Blanco, A. Chueca y J. A. López-Ruiz, *Informe España 2017* (pp. 169-232). Madrid: Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J. M. Martín Patino.

Adroher, S. (Dir.) y Halty, A. (Coord.) (2019). *Conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar*. Madrid: Wolters Kluwer.

Adroher, S. (2016) ¿Familia o familias? *Sal Terrae,* 104, 71-82.

Alba, A. (2000). *La riqueza de las familias. Mujer y mercado de trabajo en la España democrática*. Barcelona: Ariel.

Álvarez, M. I. y Lázaro, I. E. (2011). La protección jurídica de la familia y las políticas sociales en el Estado autonómico. En A. Berástegui y B. Gómez (Coords.), *Horizontes de la familia ante el siglo XXI. Reflexiones con motivo del XXV aniversario del instituto universitario de la familia*. Universidad Pontificia Comillas.

Arrillaga, A. y Martínez, M. C. (2020). *El debate europeo sobre la calidad de la educación infantil.* Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Ayuso, L. y Bascón, M. (2021). El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas,* 174, 3-22. http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.174.3

Ballesteros, J. C. y Sanmartín, A. (2017). Emancipación en tiempos de Crisis. *Revista INJUVE,* 116, 143-154. http://www.injuve.es/sites/default/files/2018/06/publicaciones/revista116_documentos10.pdf

Barrios, G. y Molina, R. (2014). *Las familias numerosas ante el Derecho del Trabajo y de la Seguridad social. Régimen jurídico y propuestas de mejora*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Butrymowicz, M. (2016). What a family really is? The question about the legal definition of a family. The UK case study example. En J. Stala y J. Garmaz (Eds.), *Strengthening Families* (pp. 15-25). Krakow: The Pontifical University of John Paul II. http://dx.doi.org/10.15633/9788374385640.02

Chinchilla, N. y León, C. (2011). *Diez años de conciliación en España*. Madrid: Grupo 5.

Comisión Europea (2023). Commission staff working document 2023 country report - spain accompanying the document recommendation for a council recommendation on the 2023 national reform programme of Spain and delivering a council opinion on the 2023 stability programme of Spain. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip233_en.pdf

ECHR (2021). *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights Right to respect for private and family life, home and correspondence*. Strasbourg: ECHR.

Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.

Flaquer, L., Pfau-Efflinger, B. y Artiaga, A. (2004). El trabajo familiar de cuidado en el marco del estado de bienestar. *Cuadernos de Relaciones Laborales, 11* (32, 1), 11-32.

FOESSA (2019). *VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA.

Gil Calvo, E. (2002). Emancipación tardía y estrategia familiar. *Revista Estudios de Juventud,* 58, 1-9. http://www.injuve.es/sites/default/files/articulo1.pdf

Harrinton, B., Sabatini Fraone, J. y Lee, J. (2017). *The new dad. The career-caregiving conflict*. Boston: Boston College.

Iglesias, J. (1990). La familia y el cambio político en España. *Revista de Estudios Políticos*, 67, 235-259.

Iglesias, J. y Meil, G. (2001). *La política familiar en España.* Madrid: Ariel.

Kilkelly, U. (2001). *The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Consejo de Europa.

López, M. J. (2022). La adaptación de la directiva de conciliación de la vida familiar y profesional al ordenamiento español. *Femeris, 7*(2), 64-85. https://doi.org/10.20318/femeris.2022.6943

López, M. T. (2004). *Familia y dependencia. Nuevas necesidades, nuevas propuestas.* Madrid: Fundación Acción familiar, Fundación Rafael del Pino y Ediciones Cinca.

López, M. T. (2007). *Familia, escuela y sociedad. Responsabilidades compartidas en la educación.* Madrid: Fundación Acción familiar, Fundación Rafael del Pino y Ediciones Cinca.

López, M. T. (2014). La familia: ¿un asunto público o privado? *Razón y Fe, 270*, 1392, 299-309.

López, M. T. y Santín, D. (2008). *Análisis de datos en la investigación social de la familia.* Madrid: Acción Familiar.

López, M. T. y Valiño, A. (2004). *Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea. Valoración de las políticas públicas.* Madrid: CES.

López, M. T., González, V. y Sánchez, A. J. (2018). *Las familias en España. Análisis de su realidad social y económica en las últimas décadas (1975-2017).* Madrid: Universidad Complutense de Madrid-Acción familiar.

Martín, M. J. y Núñez, P. A. (2019). La Cultura de «Conciliación» en el sector industrial: nuevos desafíos en el área de Gestión de personas. En S. Adroher y A. Halty (Coords.), *Conciliación y corresponsabilidad laboral y familiar* (pp. 183-208). Madrid: Wolter Kluwer.

Martínez, M. J. (2008). La política familiar como instrumento de igualdad: distintas concepciones europeas. *Lan Harremanak,* 18, 43-79.

Meil, G. (1995). Presente y futuro de la política familiar en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 70, 67-90.

Meil, G., Rogero-García, J. y Romero-Balsas, P. (2020). Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas. En A. Blanco, A. Chueca, J. A. López-Ruiz y S. Mora (Dirs.), *Informe España 2020.* Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro (pp. 293-414). Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

OECD (2011). *Doing Better for Families*. Paris: OECD. https://doi.org/10.1787/9789264098732-en

OECD (2022). *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*. Paris: OECD. https://doi.org/10.1787/c27e63ab-en

ONU (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General, de 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible A/RES/70/1, *Asamblea General*, 21 de octubre de 2015. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Pastor, E. (2020). Políticas públicas de protección a las familias en España. *Revista Venezolana de Gerencia*, *25*(90), 446-461.

Roagna, I. (2012). *Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights*. Strasbourg: Consejo de Europa.

Salido, O. y Moreno, L. (2007). Bienestar y políticas familiares en España. *Política y Sociedad*, *44*(2), 101-114.

4

Tributo y familia: contexto y fundamento

Yolanda García Calvente

4.1. Introducción

Las políticas familiares incluyen instrumentos procedentes de distintas ramas y disciplinas, y los procedentes de las ciencias jurídicas proveen algunos de los más importantes. De entre ellos, los relacionados con el ingreso y el gasto público ocupan un lugar preferente, pese a que los primeros son considerados por muchos una fórmula siempre al albur de las necesidades de tesorería de los Estados y a que los segundos, sobre todo en épocas de crisis económica, dependen en demasía de los resultados de la lucha entre los diversos objetos de las políticas públicas. Ciertamente, el sistema tributario tiene una finalidad principal, cual es la obtención de ingresos con los que hacer frente al sostenimiento de los gastos públicos, pero en nuestro sistema este objetivo se matiza y dulcifica con la obligada aplicación de toda una serie de principios que modulan el afán recaudatorio de los Estados.

No obstante, estamos demasiado acostumbrados a que los tributos sean utilizados bien como un recurso fácil con el que aumentar los ingresos que nutren las arcas estatales, bien como promesa electoral o incluso como instrumento con el que provocar golpes de efecto ante situaciones

políticas complicadas. En todo caso, es frecuente comprobar cómo se usan con una visión cortoplacista de las consecuencias de su utilización y sin que el respeto a los principios tributarios establecidos en nuestra Constitución y en las normas que los regulan se encuentre en primera línea en la toma de decisiones. En cuanto al gasto, la insuficiencia de recursos con los que hacer frente a todos los necesarios para el sostenimiento de una sociedad del bienestar genera ganadores y perdedores, y entre estos últimos están con demasiada frecuencia las políticas familiares. No olvidemos que en un país en el que la institución familiar es tan importante como en España, es la solidaridad familiar quien asume en demasiadas ocasiones la provisión de la protección que en otros países es responsabilidad estatal.

Debemos partir de la idea de que nuestro texto constitucional, en su artículo 39, obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia. Por tanto, pese al trascendental papel de las familias propio de nuestra tradición, no cabe pensar en que sean estas quienes asuman de forma exclusiva el cuidado y protección de quienes las integran. Esta premisa tiene que ver con el fundamento de la utilización del ingreso y del gasto público como instrumento de la política familiar. Dicho de otra forma, es importante tener en cuenta que la institución del ingreso público no tiene como función exclusiva la obtención de ingresos para hacer frente al gasto: tal como establece el artículo 2.2 de la Ley General Tributaria, también «podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución». De hecho, el derecho tributario se considera uno de los instrumentos más efectivos para la consecución de los objetivos que nuestra Constitución consagra en el dibujo que realiza de la sociedad que deberíamos ser. Por tanto, cabe pensar en la existencia de modulaciones de la carga tributaria relacionadas con la cuestión que nos ocupa.

Teniendo en cuenta lo expuesto, tras esta introducción dedicaré el segundo apartado de este trabajo a analizar la función extrafiscal del tributo, y a la consideración de la institución familiar como posible objeto de esta. El tercer punto incidirá en el contexto en el que se desarrollan nuestras políticas familiares en el marco de la Unión Europea. El objetivo principal de estas páginas, enmarcadas en una obra sobre políticas familiares en la que la perspectiva sociológica es la principal, es aportar ideas para el debate que permitan comprender la necesidad de tener en cuenta a la política fiscal como uno de los principales instrumentos de la política familiar.

4.2. La función extrafiscal del tributo como instrumento de protección de la familia

Aunque en el imaginario colectivo la función primordial del tributo es la de conseguir recursos con los que hacer frente al gasto público, lo cierto es que en nuestro sistema esta idea convive con el concepto de extrafiscalidad del tributo, totalmente asumido en la actualidad y que dio un nuevo significado a la consideración del derecho financiero como la rama del ordenamiento jurídico que ordena la obtención de ingresos por parte del Estado y los demás entes públicos con el fin de dar cumplimiento a los fines que les son propios.

Y es que, en efecto, los tributos sirven para recaudar, y tal acción debe servir para obtener los recursos necesarios con los que sostener nuestro modelo de Estado y de sociedad, pero también son un instrumento de enorme importancia cuando se trata de dar cumplimiento a los objetivos económicos y sociales que forman parte de nuestra Constitución. Para que esta función tenga éxito es indispensable una actuación activa por parte de los poderes públicos, impulsando las actividades que se consideran necesarias para tal fin. Conviene recordar que, como señala Martín Delgado:

> El Derecho Financiero, como rama del ordenamiento jurídico, es un derecho de valores, no un conjunto de mandatos de naturaleza técnica, política o económica. Cada una de sus normas y todo él en su integridad tienden a realizar la justicia financiera.

Por esta razón, el derecho financiero es un instrumento al servicio de la sociedad que, en la búsqueda de la consecución de la justicia financiera, consigue adaptarse a los cambios políticos, económicos, demográficos..., en definitiva, a las distintas necesidades que pueden surgir en cada momento, pudiendo fomentar o, por el contrario, obstaculizar, la realización de ciertas actividades y la protección de determinadas instituciones, como es el caso de la institución familiar.

La propia Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, establece en su artículo 2.1 que:

> Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.

Así, es perfectamente posible que la actividad financiera ejerza funciones más allá de la meramente recaudatoria, desempeñando un papel fundamental en el orden social y económico del Estado, convirtiéndose en uno de los mejores medios para la consecución de los fines públicos. Esto puede lograrse a través de diferentes mecanismos, que van desde el establecimiento de tributos en pro de los citados fines hasta la creación de beneficios fiscales[1].

En el caso que nos ocupa, y teniendo en cuenta que estamos aludiendo a la relación del ingreso público con la protección a la familia, será este último concepto el que mayores posibilidades brinde. Obviamente, el respeto activo a los principios de protección a la familia y a la infancia recogidos en el artículo 39 CE exige la adopción de medidas que sirvan para mejorar la situación de las familias o, al menos, para no situarlas en desventaja respecto de otras opciones vitales. Recordemos que según este precepto:

a. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.

b. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.

c. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

d. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Así, las deducciones por hijo a cargo contribuyen a la protección económica de la familia. Pensemos que, de no existir, las familias asumirían en soledad el coste de la crianza de las mismas personas que con sus trabajos futuros permitirán sostener un sistema de pensiones y ayudas del que se benefician tanto quienes tienen descendencia como quienes no la tienen. Es obvio que los segundos no

1 Al derecho financiero puede atribuírsele de esta forma una capacidad «socio transformadora», basada en los principios dispuestos en el artículo 31 de la Constitución, que tiene al ciudadano como referencia de los valores básicos de justicia. No se trata, pues, de una ciencia neutra y despojada de toda relación con las circunstancias de la sociedad en la que se desarrolla, sino que, por el contrario, es un instrumento idóneo para la transformación social.

deben ser penalizados, sobre todo porque sería difícilmente justificable que el Estado se inmiscuyera en decisiones que deben tomarse con absoluta libertad o en situaciones que muchas veces ni siquiera dependen del ejercicio de una opción. Pero también resulta evidente que las familias «previenen gasto público». Esta expresión, que se acepta con normalidad cuando se alude a regímenes fiscales especiales para las entidades que asumen tareas que debe proveer el Estado (régimen especial para cooperativas en el Impuesto sobre Sociedades, o exenciones en diversos tributos para instituciones relacionadas con asistencia social, como puede ser Cruz Roja, entre otros ejemplos), sigue siendo objeto de debate y de reticencias cuando hablamos de familias. Sin entrar en disquisiciones filosóficas respecto de la pervivencia de la especie humana, pensemos por ejemplo en el importante coste económico que recae sobre el Estado cuando se ve obligado a asumir la tutela de un menor. El contexto óptimo para los niños es el familiar, pero en un trabajo en el que se profundiza en la política fiscal familiar es obvio que los aspectos económicos tienen gran relevancia.

En la tabla 4.1 podemos ver cuál es el coste de la crianza y cómo ha evolucionado este desde 2018 hasta 2022.

Tabla 4.1. Coste de la crianza por mes e hijo/a (euros y porcentajes)

	(%) 2022	(€) 2022	(€) 2018	Diferencia (%) 2018-2022	Diferencia (€) 2018-2022
Alimentación	17,4	117	104	13	13
Higiene	3,6	24	22	9	2
Ropa y calzado	7,9	53	47	13	6
Educación	13,1	88	80	10	8
Ocio y juguetes	5,2	35	28	25	7
Sanidad	0,6	4	4	0	0
Muebles y enseres	1,9	13	10	30	3
Vivienda	12,5	84	73	15	11
Gastos corrientes de la vivienda	3,9	26	17	53	9
Transporte	2,2	15	14	7	1
Conciliación	17,3	116	110	5	6
Gastos extraordinarios	14,1	95	77	23	18
Total	100	672	587	14	85

Fuente: Save the Children[2].

2 Véase https://www.savethechildren.es/coste-de-la-crianza-2022

Como puede observarse, el coste mensual de la crianza de un hijo, en el año 2022, asciende a 672 euros. 672 euros que multiplicados por 12 meses suponen 8.064 euros. En cuanto a los menores «institucionalizados», el gasto mensual medio por plaza en un centro público es de 9.813 euros, de 2.035 en centros concertados y de 424 euros en el caso del acogimiento familiar[3].

Por último, en la tabla 4.2 se contabiliza el número de menores de edad atendidos por el sistema de protección[4].

---

3 «Las medidas de protección en sentido estricto, es decir, el acogimiento familiar o el acogimiento residencial como modos de ejercicio de la guarda de un menor en situación de desamparo o de guarda administrativa (temporal) corresponden a las Comunidades Autónomas, quienes lo articulan desde los llamados servicios de protección en coordinación con los servicios sociales especializados, desde los que suelen remitirse los casos. Asimismo, son las Comunidades Autónomas, en ocasiones con apoyo o delegación en las Entidades Locales, quienes van asumiendo una creciente responsabilidad respecto de los niños y niñas que salen del sistema de protección al alcanzar la mayoría de edad». Véase Martínez García (2020). No es fácil, por tanto, obtener datos del coste. Sobre esta cuestión me remito también al documento «Análisis Económico del Acogimiento Familiar en España. Estudio de la situación del acogimiento familiar en los presupuestos de las CCAA», elaborado por ASEAF (https://www.aseaf.org/publicaciones), así como al informe «Fiscalización del programa presupuestario 31E «Atención a la Infancia» ejercicio 2017», aprobado en el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 29 de abril de 2020 (https://www.ccuentas.es/public/modules/report/downloader.php?file=550&type=complete).

4 Según se recoge en el Informe de Impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia que se incluye como Anexo al Proyecto de Presupuestos del Estado para 2023 (https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IIIAF2023/Paginas/Inicio.aspx): «Según el Boletín estadístico de medidas de protección a la infancia», núm. 23, con datos de 2020 (Observatorio de Infancia, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), el total de acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2020 ha disminuido significativamente respecto al mismo dato del año 2019, rompiendo la tendencia ascendente, iniciada en el año 2017 (de 14.104 niños, niñas y adolescentes en 2016 a 17.527 en 2017, 21.283 en 2018, 23.209 en 2019 y 16.991 en 2020). Por otra parte, el total de acogimientos familiares a 31 de diciembre del año 2020 ha disminuido respecto al mismo dato del año 2019, pasando de 19.320 niños, niñas y adolescentes en 2019 a 18.892 en 2020. La evolución del número de acogimientos familiares se ha mostrado más estable que el número de niñas y niños en acogimiento residencial, pasando de 19.641 niños, niñas y adolescentes en acogimiento familiar en el año 2016, a 19.004 en 2017, 19.545 en 2018, 19.320 en 2019 y 18.892 en el año 2020. Estas cifras revelan que durante los años 2018 y 2019 el número de niñas, niños y adolescentes en acogimiento residencial superó al de aquellos en acogimiento familiar, debido al importante incremento del acogimiento residencial durante esos dos años. En el año 2020 el número de acogimientos familiares vuelve a superar al de acogimientos residenciales y continúa siendo la medida prioritaria en el segmento de edad 0-6, tal y como establece la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia».

Tabla 4.2. Menores de edad atendidos por el sistema de protección

	Totales a 31 de diciembre		Altas durante el año	
	Abs.	**Tasa**	**Abs.**	**Tasa**
Tutelas *ex leg*	31.738	385,2	8.910	108,1
Total guardadas	3.870	47,0	5.057	61,4
En estudio/medida de apoyo previo dictarse medida protectora	13.563	164,6	8.645	104,9
Total	49.171	596,8	22.612	274,4
Tasa 1/100.000 personas menores de 18 años				

Fuente: *Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia,* 23 provisional5.

Pues bien, si tenemos en cuenta todos estos datos, que merecen sin duda una reflexión más profunda desde la disciplina a la que pertenezco, y los relacionamos con el tratamiento de los descendientes en el IRPF, llegaremos a la conclusión de que aún queda mucho por hacer en materia de tributación familiar. En efecto, tal como establece el artículo 58 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, el mínimo por descendientes será, por cada uno de ellos menor de veinticinco años o con discapacidad cualquiera que sea su edad, siempre que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8.000 euros, de:

- 2.400 euros anuales por el primero.
- 2.700 euros anuales por el segundo.
- 4.000 euros anuales por el tercero.
- 4.500 euros anuales por el cuarto y siguientes.

5 Fecha de actualización en la web: 4 de noviembre de 2021.

A estos efectos, se asimilan a los descendientes aquellas personas vinculadas al contribuyente por razón de tutela y acogimiento, en los términos previstos en la legislación civil aplicable. Asimismo, se asimila a la convivencia con el contribuyente la dependencia respecto de este último salvo cuando resulte de aplicación lo dispuesto en los artículos 64 y 75 de esta ley. Si el descendiente fuera menor de tres años, el mínimo a que se refiere el apartado 1 anterior se aumentará en 2.800 euros anuales.

Así pues, nos encontramos con que el reconocimiento en el IRPF de la crianza de un hijo (el primero) es de 2.400 euros anuales, frente a los 8.064 euros en los que, como hemos visto, se cifra el coste real de la misma y, sobre todo, frente a los 9.813 euros mensuales (19.626) de gasto medio por plaza en un centro público[6]. Es cierto que al mínimo por descendientes hay que sumarle en algunos casos otras deducciones como la deducción por maternidad, la deducción por familia numerosa o la deducción por ascendiente con dos hijos separado o sin vínculo matrimonial. En todo caso, los números seguirán mostrando una desproporción evidente entre

6 «Las medidas de protección en sentido estricto, es decir, el acogimiento familiar o el acogimiento residencial como modos de ejercicio de la guarda de un menor en situación de desamparo o de guarda administrativa (temporal) corresponden a las Comunidades Autónomas, quienes lo articulan desde los llamados servicios de protección en coordinación con los servicios sociales especializados, desde los que suelen remitirse los casos. Asimismo, son las Comunidades Autónomas, en ocasiones con apoyo o delegación en las Entidades Locales, quienes van asumiendo una creciente responsabilidad respecto de los niños y niñas que salen del sistema de protección al alcanzar la mayoría de edad», véase Martínez García (2020). No es fácil, por tanto, obtener datos del coste. Sobre esta cuestión me remito también al documento «Análisis Económico del Acogimiento Familiar en España. Estudio de la situación del acogimiento familiar en los presupuestos de las CCAA», elaborado por ASEAF (https://www.aseaf.org/publicaciones), así como al informe «Fiscalización del programa presupuestario 31E «Atención a la Infancia» ejercicio 2017», aprobado en el Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su sesión celebrada el día 29 de abril de 2020 (https://www.ccuentas.es/public/modules/report/downloader.php?file=550&type=complete).

la contribución familiar a la prevención del gasto público relacionada con la crianza de la infancia y su reconocimiento en el IRPF[7].

El profesor García Berro, en el prólogo al magnífico libro *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario*[8], se refiere a la dificultad de encajar el principio de capacidad económica y el mandato constitucional de protección a la familia recogido en el artículo 39 de la Constitución española. Para el referido autor, un encaje coherente de ambos exige, en primer lugar, plantearse qué modelo familiar protege la CE y cuál ha de ser el alcance de dicha protección. Entiende también que debe delimitarse correctamente el perímetro de las relaciones personales de dependencia económica merecedoras de consideración a estos efectos[9]. Coincido con este autor en la necesidad de seguir profundizando en la incidencia de la evolución del concepto de familia y su relación con el sistema tributario. No obstante, dado el objetivo de este trabajo me remito

7 En el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2023 se encuentran partidas que serán cruciales para garantizar el disfrute de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Entre ellas, destaca el «Complemento de Ayuda a la Infancia, un refuerzo del Ingreso Mínimo Vital para ampliar aún más la especial protección a la infancia vulnerable. Este Complemento es una prestación económica de cuantía variable en función de la edad de los niños y niñas a cargo en el hogar. El Complemento en cuestión aumenta de manera muy importante las cuantías de la prestación por hijo a cargo, que hasta 2018 eran de 24 euros mensuales, en 2019 pasa de a 49 euros para niños, Introducción 19 niñas y adolescentes en situación de pobreza grave y a 28,5 euros mensuales para niños en pobreza alta. Así mismo, amplía los requisitos de renta para que más niños y niñas puedan percibir esta prestación y, de media, aumenta al doble la cuantía. Nunca antes se ha dedicado tanto esfuerzo en la lucha contra la pobreza infantil desde la Administración General del Estado, especialmente a través del Ingreso Mínimo Vital, cuadriplicando el gasto destinado a la lucha contra la pobreza infantil». Informe de Impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia que se incluye como Anexo al Proyecto de Presupuestos del Estado para 2023 (https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IIIAF2023/Paginas/Inicio.aspx).

8 Cubero y Toribio (2020).

9 En relación con esta cuestión, García Berro apunta la necesidad de reflexionar sobre «la dependencia económica de los ascendientes que no conviven con el contribuyente; la de los hijos que, aun habiendo alcanzado ya una edad madura, siguen dependiendo o vuelven a hacerlo, de sus padres, con o sin convivencia [...]; la variedad de perfiles, en fin, de las agrupaciones afectivas que derivan en vínculos de dependencia económica entre sus miembros» (Cubero y Toribio, 2020, pp. 52-53).

a trabajos anteriores y muy especialmente a la obra *Nuevos modelos de familia en Andalucía y políticas públicas*[10].

4.3. Políticas familiares en Europa: especial referencia al ingreso y al gasto público

La utilización en plural del término con el que se denomina la cuestión objeto de análisis no es baladí: en Europa no existe una política familiar, sino diversas políticas familiares. Pero ni siquiera en el interior de cada uno de los cuatro grupos a los que se ha hecho referencia encontramos homogeneidad, dada la gran vinculación de las políticas familiares con la ideología y con las distintas concepciones de familia y de sociedad (Flaquer, 2000).

---

10 Concluíamos en *Nuevos modelos de familia en Andalucía y políticas públicas* (García Calvente *et al*., 2010): «No obstante, siguen pendientes reformas que contribuirían sin duda a equiparar los nuevos modelos familiares con las familias más tradicionales. Por ejemplo, sería deseable ampliar la cobertura de la sanidad pública a las técnicas de reproducción asistida, y prever beneficios fiscales para aquellos supuestos en los que las familias deban acudir a la sanidad privada por no poder seguir siendo atendidos por la pública. Todo ello debería hacerse, evidentemente, estableciendo requisitos y límites razonables. Sería también conveniente que la normativa del IRPF tuviera en cuenta a los matrimonios de fin de semana que se ven obligados a mantener dos viviendas habituales. Del mismo modo, se constata la necesidad de contar con un concepto legal claro de familia monoparental y de un mayor número de medidas de protección en la normativa del IRPF. Por último, la reforma de los requisitos de acceso a la pensión de viudedad, si bien es competencia básicamente estatal, debería ser objeto de una amplia reflexión a todos los niveles. Para finalizar, es preciso hacer mención al Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ya que en él se incluyen medidas en materia tributaria y de Seguridad Social que afectan a la familia y por tanto también a los nuevos modelos familiares. Entre ellas destaca la supresión de la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que entró en vigor el 1 de julio de 2007 y que consistía en la posibilidad de minorar la cuota diferencial del impuesto en 2.500 euros anuales por cada hijo nacido o adoptado en el periodo impositivo con ciertas condiciones. Del mismo modo se suprime la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción. Estas medidas fueron objeto de numerosas críticas durante su vigencia, motivadas principalmente por el hecho de que su concesión no tuviera nada que ver con la capacidad económica de la madre ni se tuvieran en cuenta principios como el de progresividad. Parece por tanto lógico no criticar en este momento su supresión. Sin embargo, durante estos años se han reivindicado medidas más adecuadas que las hoy desaparecidas para proteger a las familias, y aunque en momentos de crisis como el actual parezca poco adecuado reivindicar un mayor gasto, cuando se habla de gasto social y de obtener un mayor grado de cumplimiento del Estado del Bienestar debe al menos reflexionarse sobre el tema e intentar no dar marcha atrás en el camino de la protección a los nuevos modelos familiares». Ha pasado más de una década y los avances han sido tímidos.

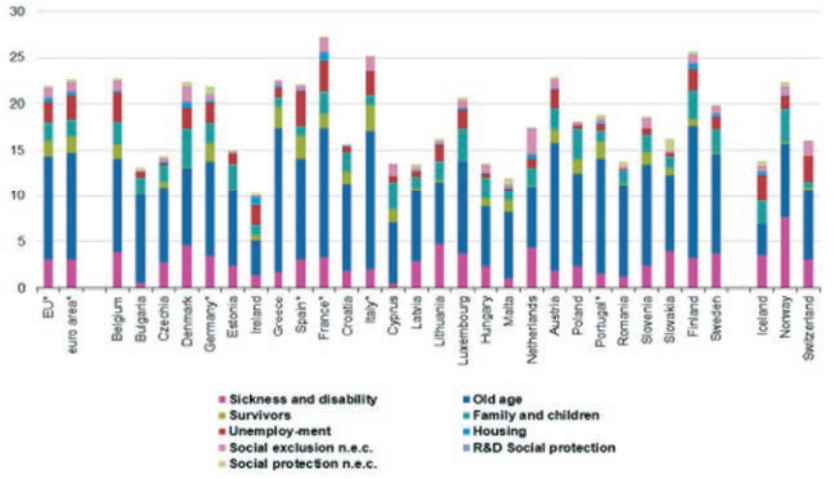
No obstante, las políticas familiares que se llevan a cabo en Europa, pese a tener fuentes de inspiración y contenidos diferentes, coinciden en un objetivo común, como es el apoyo a las familias, tal como se exponía en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la política familiar en el cambio demográfico: compartir las mejores prácticas entre los Estados miembros» (2011/C 218/02).

Un problema añadido para el análisis de esta cuestión es el que deviene de las dificultades en la comparación de políticas familiares en perspectiva fiscal. Algunas de ellas tienen que ver con el hecho de que esta vertiente no está integrada en Eurostat, el mejor instrumento de comparación de políticas familiares en nuestro entorno. Y si acudimos a las bases de datos y a las estadísticas de la OCDE, comprobaremos que es complicado realizar una comparación global en relación con este tema. No obstante, sí podemos partir de algunas ideas centrales que nos permitirán analizar, con la brevedad propia de un trabajo como el que abordamos, si en España el ingreso y el gasto público son tenidos en cuenta en las políticas familiares y, sobre todo, si debieran ser objeto de atención. Es decir, no se trata solo de conocer lo que ocurre, sino también de plantearnos el lugar que deben ocupar las políticas tributarias y presupuestarias entre las distintas políticas familiares.

Pues bien, entre las ideas que deben servirnos como punto de partida, la primera es que nuestro país se encuentra entre el grupo en el que la solidaridad familiar suple la escasez de servicios públicos relacionados con la familia y las deficiencias en materia de protección social (contexto). Geográficamente, los países que integran dicho grupo son los que conforman la Europa del sur. Por el contrario, en la Europa del norte las políticas relacionadas con la familia, la protección social y los servicios públicos están mucho más desarrollados, en gran medida como consecuencia del arraigo del concepto de ciudadanía social. Y nos quedarían dos grupos de países: la Europa insular y la continental. La primera se caracteriza por la existencia de una política familiar escasamente intervencionista (Reino Unido, Irlanda), mientras que en la segunda el papel de la familia como institución social es muy importante, pero corre en paralelo a un importante desarrollo tanto de los servicios públicos como de las prestaciones sociales. Podemos situar en esta línea a países como Francia, Bélgica o Luxemburgo, pero dentro de la denominada Europa continental se incluyen también países como Alemania, Holanda o Austria, en los que a diferencia de los anteriores la familia queda en el ámbito de lo estrictamente privado.

En la Figura 4.1 podemos comprobar cómo nuestro país es uno de los que menos gasto social dedican a las familias. Si la media en el conjunto de los países de la UE se sitúa en el 3,8% del PIB, España se queda en un 1,7 del

Figura 4.1. Gasto general por parte del gobierno en protección social, 2020 (% de GPD)



Fuente: Eurostat.

gasto público total[11]. Luxemburgo y Dinamarca se sitúan por encima del 8%, Chipre alcanza el 7,8%, Bulgaria, Polonia y Estonia el 6%, y Finlandia, Irlanda y Suecia en torno al 5%. Aún por encima de la media se sitúan Austria, Hungría, Eslovenia, Bélgica, Francia y Croacia. Alemania, Rumanía, Países Bajos, Italia y Lituania quedan por debajo, al igual que el Reino Unido (3,1%). Ya en la cola, Portugal (2,4), España (ocupa el penúltimo lugar) y Grecia con un 1,4%.

Tal como se ha indicado, en los diferentes países de la UE la inversión en las prestaciones, programas y servicios, orientadas a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la infancia y las familias es muy heterogénea. Cada país destina una proporción de su gasto público acorde con sus lógicas de gasto que dependen del juego político y social, a la vez que son la manifestación de un determinado sistema de valores y de una tradición social e histórica (Marí-Klose *et al.*, 2019).

11 Datos referidos al año 2017.

Sin embargo:

> A pesar de las constricciones económicas sufridas en gran parte de los países de la UE, por término medio, el gasto público en infancia y familia ha aumentado si comparamos el año 2007 con el 2015. [...] En España, el gasto público es comparativamente uno de los más bajos de la eurozona. Los últimos datos disponibles de Eurostat muestran que en 2015 se situaba en el 1,3% del PIB (Marí-Klose *et al*., 2019).

En relación con el ingreso y el gasto público, aunque son muchos los temas que podrían analizarse, me centraré en el que considero más revelador de la forma en la que los diferentes países entienden su relación con la institución familiar: los beneficios fiscales por hijos a cargo[12]. Y en relación con ellos, interesa destacar que prácticamente todos los países de Europa los contemplan, y los que no lo hacen (Suecia, Dinamarca o Finlandia entre ellos) omiten su aplicación porque optan por la provisión de prestaciones familiares en cuantías relevantes, por la prestación de servicios públicos suficientes, etc.

En el amplio grupo de países en los que sí se opta por ellos, cabe distinguir entre aquellos que no diferencian en función de los ingresos familiares y los que establecen beneficios en consonancia con la renta. Esta diferencia tiene su fundamento en la distinta consideración que ambos tienen de la redistribución: mientras que para unos esta debe ser «vertical» (desde quienes tienen mayor capacidad económica hacia quienes la tienen menor, con medidas que exigen comprobar la renta de sus destinatarios), otros optan por una redistribución «horizontal» y por medidas que no requieren examinar la capacidad económica de cada familia (de parejas sin hijos a parejas con hijos). Pero es difícil encontrar países «puros», adscritos únicamente a uno de los dos modelos: con frecuencia se

12 Podría incluirse también el análisis de la tributación conjunta, pero considero más relevantes los dos indicados. No obstante, es interesante recordar que cuando nuestro modelo de fiscalidad aplicada a las familias se analiza desde fuera de nuestras fronteras, se nos sitúa en el grupo de los países de la Europa meridional —junto a Italia y Grecia—, y ello significa que nuestra política familiar se considera «muy débil». Sin embargo, nuestro sistema de tributación conjunta es objeto de opiniones elogiosas como la siguiente: «Cependant, même dans ces pays, certains choix de construction du système fiscal, notamment celui d´imposer les revenus des couples de manière conjointe ou séparée, ont un impact sur la situation des familles» (Collombet, 2013).

simultanean medidas propias de ambos, y aun cuando ello no ocurre, las opciones por las que se optan responden a una graduación amplia entre la redistribución totalmente horizontal o vertical. Francia, por ejemplo, se sitúa en el grupo de los países para los que la redistribución horizontal es importante. Reino Unido o España se encuentran más cercanas a la idea de redistribución vertical.

En países como Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Reino Unido o Noruega, los beneficios se articulan mayoritariamente a través del mecanismo de la deducción en la base imponible. El beneficio suele graduarse en función del número de hijos, de forma decreciente, aunque en Bélgica por ejemplo se atiende a los días de atención.

En el marco de la OCDE, son mayoría los países que cuentan con asignaciones familiares por hijo a cargo, cuyo fin es la compensación de los gastos de la crianza. Siguiendo a Zalakain (2021), los mecanismos para ofrecer apoyo económico a las familias con hijos para compensar los gastos derivados de la crianza pueden ser clasificados en cinco grandes categorías:

- Deducciones fiscales reembolsables, que reducen la cuota tributaria de los progenitores y, además, pueden en su caso ser percibidas como una prestación neta si la deducción supera la deuda tributaria inicial. La percepción de esas cantidades puede ser mensual o anual, mediante un pago único una vez realizada la declaración de la renta.
- Deducciones fiscales no reembolsables, que reducen la tributaria de los progenitores, pero no pueden ser utilizadas como una prestación neta si la deducción supera la deuda tributaria inicial.
- Prestaciones directas selectivas o focalizadas, orientadas únicamente a familias con ingresos inferiores a un umbral determinado.
- Prestaciones universales —orientadas al conjunto de las familias con hijos/as— con cuantías moduladas en función de la renta de los progenitores.
- Prestaciones universales no moduladas en función de la renta, orientadas por tanto al conjunto de los progenitores y cuya cuantía no se ve modificada por la renta familiar (aunque sí, en algunos casos, por otros elementos como el número de hijos/as, la edad, etc.) (Zalakain, 2021).

Tabla 4.3. Herramientas fiscales y prestaciones directas existentes en los países de la OCDE para el apoyo económico a las familias con hijos/as (2020)

		Deducciones fiscales reembolsables	Deducciones fiscales no reembolsables	Prestaciones focalizadas[3]	Prestaciones universales (con renta)	Prestaciones universales (sin renta)
Centro de Europa	Francia	—	4	✔	✔	—
	Alemania	5	—	✔	—	✔
	Austria	—	6	✔	—	✔
	Países Bajos	✔	—	✔	—	✔
	Bélgica (Valonia)	—	7	—	✔	—
	Suiza (Ginebra)	—	8	—	—	✔
Países anglosajones	Reino Unido	✔	—	✔	—	✔
	Irlanda	✔	—	✔	—	✔
Sur de Europa	Italia	✔	✔	✔	✔	—
	Portugal	✔	—	✔	—	—
	Grecia	—	✔	✔	—	—
	España (Madrid)	✔	✔	9	—	—
	España (Euskadi)	—	✔	—	✔	—
Norte de Europa	Noruega	—	10	✔	—	✔
	Suecia	—	—	—	—	✔
	Dinamarca	—	11	✔	✔	—
	Finlandia	—	—	—	—	✔
Este de Europa	Polonia	✔	—	✔	—	✔
	Rep. Checa	✔	—	✔	—	—
Otros	Canadá (Quebec)	—	—	—	✔	—
	Japón	—	✔	—	✔	—
	Nueva Zelanda	✔	—	—	—	—
	EEUU (Michigan)	✔	✔	✔	—	—

Fuente: Zalakain, 2021.

4.4. A modo de conclusión

En un trabajo cuya finalidad no es otra que incidir en la necesidad de que las políticas familiares incorporen a la política fiscal como instrumento, la conclusión no puede ser otra que la confirmación de esta idea. España sigue siendo uno de los países en los que el gasto social en familia/s e infancia es menor, y ello ocurre mientras siguen aumentando los índices de desigualdad y pobreza, especialmente de pobreza infantil. Prestar atención a nuestro sistema, repensar y analizar de forma global las políticas familiares y especialmente la política fiscal que incide en las familias, es cada vez más necesario. Adoptar medidas aisladas no es la solución, siendo precisas políticas basadas en un análisis profundo de la realidad de nuestro país, de nuestras posibilidades económicas y del contexto en el que nos encontramos. Queda mucho por hacer.

Referencias bibliográficas

Carpio, M. (Coord.) (1999). *Política fiscal y familia*. Madrid: Fundación Argentaria.

Casana Merino, F. (2020). El concepto de Familia en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional y su aplicación a las deducciones por familia numerosa y por familiar discapacitado. *Quincena Fiscal,* (1), 141-166.

Collombet, C. (2013). La fiscalité familiale en Europe. *Informations Sociales*, (175), 114-118. https://doi.org/10.3917/inso.175.0114

Cuadro Sáez, L., López Vicente, F., Párraga Rodríguez, S. y Viani, F. (2020). Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del Área del Euro, Estados Unidos y Reino Unido. *Documentos Ocasionales - Banco de España*, (19), 1-45.

Cubero Truyo, A. y Toribio Bernández, L. (Dirs.) (2020). *Análisis transversal de la atención al hecho familiar en el ordenamiento tributario.* Thomson Reuters Aranzadi.

Díaz Calvarro, J. M. (2019). Las modificaciones introducidas en la deducción por maternidad y la deducción por familia numerosa y persona con discapacidad a cargo. ¿Una oportunidad perdida? *Quincena Fiscal,* (8), 65-82.

Díaz Calvarro, J. M. (2020). La invisibilidad de los modelos de familia no tradicional como sujetos de protección en materia fiscal. En VV. AA., *Cartografía de los micromachismos: dinámicas y violencia simbólica* (pp. 535-552). Madrid: Dykinson Ebook.

Fehr, H., Kallweit, M. y Kindermann, F. (2015). Reforming Family Taxation in Germany-Labor Supply versus Insurance Effects. *Public Finance Analysis, 71*(1), 53-81. https://doi.org/10.1628/001522108X14206439673170

Flaquer, L. (2020). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: La Caixa, Colección Estudios Sociales.

García Calvente, Y. (Coord.), Ayuso Sánchez, L., Gala Durán, C., Manzano Silva, E. y Ruiz Garijo, M. (2010). *Nuevos modelos de familia en Andalucía y políticas públicas.* Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Manzano Silva, E. (2021). La ilegalidad del desarrollo reglamentario de la deducción en el IRPF por gastos de custodia en guarderías. *Quincena Fiscal*, (9), 59-95.

Marí-Klose, M., Julià, A. y Redondo, P. (2019). El sistema de prestaciones y deducciones orientadas a la familia y a la infancia. *VIII Informe FOESSA*. https://www.foessa.es/main-files/uploads/sites/16/2019/05/4.11.pdf

Martínez Álvarez, J. A. y Miguel Burgos, A. B. (2014). La política familiar a través del IRPF. Un modelo de impuesto negativo para familias de rentas bajas. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa,* (81), 263-308.

Martínez García, C. (2020). Distribución territorial de competencias en el sistema de protección a la infancia y la adolescencia en España: el encuadre normativo de la pobreza infantil en nuestra legislación. En Secretaría del Estado de Presupuestos y Gastos (Coord.), *Presupuesto y Gasto Público: Medidas de protección a la infancia en España* (pp. 111-130). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Martínez Herrero, M. J. (2011). La política familiar como instrumento de igualdad: distintas concepciones europeas. *Lan Harremanak - Revista de Relaciones Laborales*, (18), 43-79. https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.2800

Stein, R. (2010). *Taxes and the Family*. National Affairs. https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/taxes-and-the-family

Zalakain, J. (2021). Diseño e impacto de las prestaciones por hijos a cargo en los países de la OCDE. *Zerbitzuan*, (74), 5-32. https://doi.org/10.5569/1134-7147.74.01

5

La especialización de los juzgados civiles en infancia, familia y capacidad: hacia la igualdad de las familias ante la ley

Belén Ureña Carazo

5.1. Introducción

En los tiempos actuales asistimos a un gran cambio en el concepto de familia en los países de nuestro entorno, probablemente, una de las realidades sociales que más ha evolucionado a todos los niveles: sociológico, jurídico, económico, etc., de manera que quizás sea la institución de la familia la que más y profundos cambios ha sufrido en estos últimos treinta años. A esto han contribuido factores como la introducción del divorcio en las diferentes legislaciones y la incorporación generalizada de la mujer al mercado laboral, dando lugar a un cuestionamiento de los diferentes roles que el hombre y la mujer desempeñan en ella, especialmente, respecto al cuidado y educación de los hijos, con una clara ruptura del esquema tradicional. Según destaca Viñas Maestre:

> En pocos años estamos presenciando cambios continuos de los modelos familiares, de los modelos de pareja y de distribución de los roles o funciones familiares en relación con las tareas de la casa y el cuidado de los hijos, en función de los pactos tácitos alcanzados durante la convivencia, lo que está dando lugar a muy diversos modelos de organización familiar cuando se produce una ruptura de pareja (2012, p. 4).

Así, uno de los rasgos quizás más sobresalientes de las sociedades contemporáneas sea la diversidad de familias que pueden conformar los individuos: matrimonio (heterosexual u homosexual) con o sin hijos, parejas no casadas, con descendencia o no, familias monoparentales constituidas por uno de los progenitores (generalmente, la madre) y sus hijos, personas solteras con hijos (naturales o adoptados), las denominadas familias reconstituidas o progenitores custodios que, tras el divorcio, deciden regresar a casa de sus padres, junto a los hijos a su cargo, etc.

En este sentido, la Constitución de 1978 supuso un hito jurídico en la regulación de la familia contemplada hasta esa fecha en nuestro ordenamiento jurídico, principalmente, porque protege a la familia en un sentido amplio, al no limitar su concepto. Así, nos parece clave el artículo 39 CE, en cuanto se garantiza la protección —social, económica y jurídica— de la familia por parte de los poderes públicos, así como la protección integral de los hijos, con independencia de su filiación, y se obliga también a los padres a prestar la asistencia debida a los hijos menores, habidos dentro o fuera del matrimonio.

En este punto, compartimos la opinión de Roca Trías cuando sostiene que:

> No hay un modelo constitucional de familia, único acreedor de la protección del artículo 39 CE. No existe la familia, sino familias, lo que nos lleva a un sistema de modelos plurales, determinados previamente por la consideración que el grupo social tenga en cada momento de lo que deba considerarse como «familia» (1990, p. 1087).

Esto es, «no existe un tipo de familia estandarizado constitucionalmente». Y así lo ha entendido también nuestro Tribunal Supremo, que sostiene que el sistema familiar actual es *plural*, es decir, desde el punto de vista constitucional, tienen la consideración de familias aquellos grupos o unidades que constituyan un núcleo de convivencia, independientemente de la forma que se haya utilizado para formarla y del sexo de sus componentes, siempre que se respeten las reglas constitucionales (STS, Sala de lo Civil, núm. 320/2011, de 12 de mayo, ponente: Roca Trías, FD 3º).

Dicho esto, no podemos obviar que las familias son el pilar fundamental de una sociedad, donde los niños aprenden valores y se educan, lo cual es garantía de una futura sociedad mejor, de ahí la importancia de desarrollar las políticas familiares necesarias para afrontar los nuevos retos del Estado de bienestar en el que vivimos, y ello precisa la adopción del marco jurídico apropiado, especialmente, en el momento de la ruptura de una pareja (lo que no significa la ruptura de la familia), pues de ello va a depender la estabilidad y el correcto desarrollo personal de los niños del futuro.

Por tanto, es primordial una correcta tramitación judicial de los procesos relativos al derecho de familia, de variedad y complejidad *in crescendo*, pues, como algún jurista ha aventurado, debemos empezar a hablar de «las familias en el derecho» y no del derecho de familia, dado que, como hemos indicado, el concepto clásico de familia, vigente durante tantos siglos, ha sido prácticamente sustituido por las nuevas estructuras familiares, de índole variadísima, en las que priman los derechos individuales, lo que motiva que las distintas personas que las componen (más allá de la composición tradicional de padres e hijos) acudan cada vez más a los juzgados a ejercitar muy diferentes pretensiones.

Tal circunstancia podemos verla reflejada en los datos estadísticos de los asuntos de familia que se tramitan actualmente en los juzgados. En este punto, debemos subrayar que el nivel de litigiosidad de la sociedad española ha ido creciendo considerablemente a lo largo de los años, especialmente, en esta materia, dada la complejidad cada vez mayor de las relaciones familiares. Así, según los últimos datos oficiales publicados (CGPJ), en el año 2019, el total de asuntos civiles ascendió a 2.384.147, de los cuales la cifra de 557.142 corresponde a la materia de familia (sin incluir las ejecuciones), esto es, casi un 25%. Fíjense que, en el año 1988, el total de asuntos de familia fue de 80.462, por tanto, se han multiplicado por 7. Y qué duda cabe que, para atender tal demanda de forma adecuada, es preciso contar con unos juzgados debidamente especializados, que respondan a los distintos conflictos familiares planteados de forma ágil y profesional.

5.2. La especialización en infancia, familia y capacidad dentro del orden jurisdiccional civil

Los procesos de familia se tramitan en los juzgados del orden jurisdiccional civil de todo el territorio nacional, algunos de los cuales tiene la competencia exclusiva y excluyente para resolver este tipo de asuntos, son los denominados juzgados de familia, que fueron creados en virtud del Real Decreto 1322/1981, de 3 de julio, tras la promulgación de la ley del divorcio.

Esta atribución exclusiva de competencia en materia de familia significa que, en la práctica, se han «especializado» en temas de familia.

Sin embargo, como ha puntualizado el magistrado González del Pozo (2020), no se trata de una auténtica especialización, sino de:

> [...] una especialización horizontal, incompleta, puramente competencial, de bajo perfil o intensidad. En términos más llanos, una especialización de segunda clase, que se produce cuando a un órgano jurisdiccional de un determinado orden se le atribuyen competencias exclusivas sobre algunas de las materias propias del orden jurisdiccional correspondiente. Se produce sin que esa especialización trascienda al estatuto personal de los jueces y magistrados que han de servirlos, es decir, sin que se cree una especialidad en la carrera judicial, que sea necesario poseer por los jueces y magistrados que hayan de servir tales órganos jurisdiccionales tanto en primera instancia como en las secciones especializadas de la segunda instancia; y sin que tampoco se exija esa especialización a los fiscales destinados en tales órganos ni a los LAJs o resto de personal al servicio de la Administración de justicia en ellos destinados. A ello se suele añadir que a estos órganos jurisdiccionales especializados de segunda clase no se les dota de los órganos técnicos y recursos personales y materiales necesarios para el correcto desempeño de las funciones propias de su especialidad jurisdiccional.

En este sentido, debo referirme a la labor que está realizando la Plataforma Familia y Derecho, asociación civil, sin ánimo de lucro, de carácter multidisciplinar y ámbito nacional, que nace en el mes de octubre de 2019, a iniciativa de 156 socios fundadores, profesionales que trabajan en los distintos ámbitos del derecho de familia (magistrados, abogados, fiscales, psicólogos, trabajadores sociales, mediadores, catedráticos o coordinadores de parentalidad), entre los cuales me encuentro, que reivindica una especialización de primera clase, de carácter vertical, orgánica, competencial y funcional, que se proyecta sobre la 1ª y la 2ª instancia, y justifica la creación de una especialidad dentro de la carrera judicial que, a su vez, incide en la promoción profesional y en la provisión de los destinos en estos órganos jurisdiccionales especializados, como ocurre con los juzgados de lo mercantil (órganos jurisdiccionales especializados del orden civil) o con los juzgados de lo penal (órganos jurisdiccionales especializados del orden penal).

Así pues, tal y como destacó el presidente de la Plataforma Familia y Derecho, el magistrado Abel Lluch (2020), uno de los puntos claves a tratar en un debate público para perfilar la agenda 2020-2030 en materia de familia, infancia y capacidad es la necesaria especialización de todos los operadores jurídicos en estas materias, no solo de los magistrados, sino también de los abogados, fiscales, letrados de la Administración de justicia, psicólogos, trabajadores sociales, mediadores y coordinadores de parentalidad.

En concreto, por lo que respecta a los jueces y magistrados, esta especialización abarca tres aspectos:

a. Los conocimientos técnicos necesarios en esta materia, esto es, el dominio de la normativa jurídica, nacional e internacional, relativa a la infancia, familia y capacidad, cada vez más abundante y compleja.

b. La adquisición de otras habilidades o competencias transversales como pueden ser la empatía, la escucha activa o la inteligencia emocional, tan necesarias en este tipo de materias.

c. La gestión de la intervención de equipos técnicos y servicios auxiliares, pues el juez debe trabajar con los equipos técnicos judiciales, los puntos de encuentro familiar, los centros de mediación, los coordinadores de parentalidad y los Servicios Sociales.

Por otra parte, estos juzgados de familia a los que nos referíamos anteriormente son tan solo 163 y se encuentran ubicados únicamente en 56 capitales de provincia, lo que significa que tan sólo una parte de la población española puede acudir a estos juzgados «especializados», en concreto, 22.144.165 ciudadanos. Así, los restantes 25.185.816 ciudadanos, en función del lugar donde residan, deben dirigirse a alguno de los 116 juzgados de primera instancia o 1.071 juzgados de primera instancia e instrucción (denominados juzgados mixtos), que también se ocupan de los asuntos de familia, además de otros temas de índole variada, no solo de derecho civil (desahucios, contratos, reclamaciones de deudas, responsabilidad civil, etc.) sino también de derecho penal.

Asimismo, en cuanto a la existencia de juzgados de familia, se observan evidentes desigualdades entre comunidades autónomas, pues, por ejemplo, Extremadura, que tiene una población de casi 1.100.000 habitantes, tiene un solo juzgado de familia (en Badajoz) y, sin embargo, las Islas Baleares, con casi la misma población, tiene cuatro juzgados de familia (en Palma), al igual que Asturias, con cuatro juzgados (2 en Oviedo y 2 en Gijón) o Galicia, con casi 1.000.000 de habitantes y 9 juzgados.

A su vez, Galicia y País Vasco tienen el mismo número de juzgados de familia, 9, aun cuando la población del País Vasco es el doble que la de Galicia.

Otro ejemplo lo encontramos en Madrid, con una población de 6.500.000 habitantes y 25 juzgados de familia, y Cataluña, con una población de 7.600.000 habitantes y 28 juzgados de familia, mientras que Andalucía, con una población de 8.500.000 habitantes, tiene 24 juzgados de familia (5 de ellos han entrado en funcionamiento en el 2020).

Pero también hemos apreciado diferencias dentro de las comunidades autónomas, entre provincias. Así, en Aragón, los 5 juzgados de familia existentes están todos en Zaragoza, mientras que Huesca y Teruel no tienen ninguno. Y en Castilla-La Mancha hay 2 juzgados de familia en Albacete y 1 juzgado de familia en Guadalajara. Sin embargo, Toledo, con una población de 150.000 habitantes, y Ciudad Real y Cuenca tampoco cuentan con juzgados de familia.

En conclusión, hemos de destacar que la población española actual es de 47.329.981 (según la última estadística del INE de 2020) y el número de ciudadanos que tienen acceso a un juzgado especializado en familia es de 22.144.165, cifra que no llega ni a la mitad de la población, lo que significa una evidente desigualdad o agravio territorial, pues el lugar de residencia del ciudadano va a determinar si tiene o no acceso a un juzgado especializado en familia a la hora de divorciarse, entre otros posibles conflictos familiares.

5.3. Justificación de la especialización de la jurisdicción civil en materias de infancia, familia y capacidad

De todo lo expuesto, podemos concluir con la idea de que, actualmente, es incuestionable la necesidad de una especialización de los juzgados del orden jurisdiccional civil en las materias de Infancia, Familia y Capacidad. Y ello por las siguientes razones:

1. El elevado número de asuntos de familia que se tramitan actualmente en los juzgados civiles, que suponen un 25% del total de los asuntos civiles, lo que viene motivado por la complejidad de las relaciones familiares, que lleva a una judicialización cada vez mayor de los conflictos familiares. Esto significa que, aproximadamente, 1.500.000 ciudadanos acuden anualmente a los juzgados para resolver este tipo de conflictos (sin añadir a otros familiares que se ven indirectamente afectados, como los abuelos, tíos o nuevas parejas, en cuyo caso la cifra podría llegar hasta los 10.000.000 de personas).

2. Estas materias tienen una especial sensibilidad porque afectan a la esfera más íntima de las personas y una decisión judicial de un conflicto familiar puede ser determinante en la vida no solo de los progenitores sino de los niños, principales víctimas de la ruptura.

3. La gran repercusión social de los conflictos familiares y sobre la capacidad de las personas, con la elevadísima carga emocional que implican (recordemos que el divorcio se considera la segunda causa más estresante, tras la muerte de un ser querido). Así, las consecuencias de un divorcio van más allá del estricto ámbito privado de la familia y se proyectan en el ámbito educativo, el laboral, el sanitario o el de servicios sociales. Un divorcio mal gestionado tiene repercusiones en la sociedad, de ahí que sea preciso contar con unos juzgados verdaderamente especializados, que cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para abordar de manera eficaz este tipo de conflictos.

4. Y, como ha subrayado el magistrado José Luis Utrera, las amplias facultades discrecionales que tiene el juez en este tipo de procesos, pues existen muchos conceptos jurídicos indeterminados (el interés superior del menor o la proporcionalidad en el ámbito de las pensiones de alimentos), dan lugar a una gran imprevisibilidad de la respuesta judicial, fomentando innecesariamente el número de procesos contenciosos.

En definitiva, la bondad de la creación de una jurisdicción auténticamente especializada en familia es evidente, pues contribuiría no solo al respeto del principio constitucional de igualdad de los ciudadanos ante la ley (no olvidemos que únicamente la mitad de la población española tiene acceso a los 163 juzgados «especializados» de familia, distribuidos de forma desigual por el territorio español), sino a la adopción de resoluciones más acertadas de los cada vez más complejos problemas familiares, con seguridad jurídica, gracias a su tratamiento por un equipo multidisciplinar de profesionales altamente cualificados (jueces, abogados, fiscales, psicólogos, trabajadores sociales, mediadores, coordinadores parentales, etc.), que busquen la solución más apropiada a cada familia afectada, a modo de una «sesión clínica» abordada por distintos médicos para dar la respuesta más apropiada a la enfermedad de un paciente.

Por último, hemos de hacer referencia a la recientemente promulgada Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia, publicada en el *BOE* el pasado día 5 de junio de 2021, en cuya Disposición Final Vigésima se recoge el plazo de un

año para elaborar un proyecto de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en el que se adopten las modificaciones necesarias para garantizar la especialización dentro del orden jurisdiccional civil en infancia, familia y capacidad, que dice así:

Disposición final vigésima. Especialización de los órganos judiciales, de la fiscalía y de los equipos técnicos que presten asistencia especializada a los Juzgados y Tribunales.

> 1. En el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno remitirá a las Cortes Generales los siguientes proyectos de ley:
>
> a) Un proyecto de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, dirigido a establecer, a través de los cauces previstos en la citada norma, la especialización tanto de los órganos judiciales como de sus titulares, para la instrucción y enjuiciamiento de las causas penales por delitos cometidos contra personas menores de edad. Tal especialización se realizará en orden a los principios y medidas establecidos en la presente ley. Con este propósito se planteará la inclusión de Juzgados de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, así como la especialización de los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales. También serán objeto de adaptación, en el mismo sentido, las pruebas selectivas que permitan acceder a la titularidad de los órganos especializados, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 312.4 de la citada Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio.
>
> Del mismo modo, el mencionado proyecto de ley orgánica dispondrá las modificaciones necesarias para garantizar la especialización dentro del orden jurisdiccional civil en Infancia, Familia y Capacidad.
>
> b) Un proyecto de ley de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a los efectos de establecer la especialización de fiscales en el ámbito de la violencia sobre la infancia y la adolescencia, conforme a su régimen estatutario.
>
> 2. Las administraciones competentes regularán en idéntico plazo la composición y funcionamiento de los Equipos

> Técnicos que presten asistencia especializada a los órganos judiciales especializados en infancia y adolescencia, y la forma de acceso a los mismos de acuerdo con los criterios de especialización y formación recogidos en esta ley.

Esta disposición supone un mandato al Gobierno para remitir en el plazo de un año un proyecto de ley para especializar órganos judiciales y a sus titulares en la instrucción y enjuiciamiento de causas penales por delitos cometidos contra personas menores de edad, así como las modificaciones necesarias para garantizar la especialización dentro del orden jurisdiccional civil en infancia, familia y capacidad.

Sin, por supuesto, pretender restar importancia a la creación de juzgados de violencia contra la infancia y la adolescencia (de hecho, el mes de marzo pasado se instauró el primero en Tenerife), así como el necesario establecimiento de pruebas selectivas a los titulares, desde la Plataforma Familia y Derecho vamos a iniciar las acciones pertinentes para que ello sea una realidad dentro del anunciado proyecto de ley, que establezca, además de *la especialización del orden jurisdiccional en Infancia, Familia y Capacidad*, el acceso a estas plazas previa prueba selectiva, dada la repercusión y trascendencia familiar y social que tienen las resoluciones emitidas en estos procedimientos.

Asimismo, se anuncia en el punto 1.b) la elaboración de un segundo proyecto de ley, de modificación del Estatuto del Ministerio Fiscal, a fin de que se especialicen fiscales en el ámbito de violencia sobre la infancia y adolescencia. En esta misma línea, la Plataforma va a promover asimismo que se incluya también la especialización de los fiscales que, conforme a su régimen estatutario, se vayan a dedicar de manera exclusiva a los procedimientos de infancia, familia y capacidad.

Igual incidencia va a tener el funcionamiento de los equipos técnicos, que, como es sabido, desarrollan un importante papel en los procedimientos de infancia, familia y capacidad y que, por tanto, requieren la misma especialización que se prevé para los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal.

En esta misma línea, debemos destacar la también reciente Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, que supone un cambio de paradigma en la tramitación de los procesos relativos a las personas con discapacidad, tratando de potenciar la autonomía y dignidad de estas personas, para lo cual se diseña un sistema de provisión de apoyos de medidas judiciales de apoyo a personas con discapacidad, el

cual exige necesariamente «un sistema de colaboración interprofesional o «de mesa redonda», con profesionales especializados de los ámbitos social, sanitario y otros que puedan aconsejar las medidas de apoyo que resulten idóneas en cada caso» (apartado V de la exposición de motivos). Y ello resalta, una vez más, la necesidad de la especialización en infancia, familia y capacidad de los órganos jurisdiccionales civiles, que confiamos sea pronto una realidad en la justicia de nuestro país.

Referencias bibliográficas

Abel Lluch, X. (2020, 16 de junio). *La agenda 2020-2030 en familia: Siete claves para un debate público*. Confilegal. https://confilegal.com/20200616-la-agenda-2020-2030-en-familia-siete-claves-para-un-debate-publico/

González del Pozo, J. P. (2020, 11 de abril). *Sobre la naturaleza de los órganos jurisdiccionales especializados en familia*. https://plataformafamiliayderecho.org/2020/04/11/sobre-la-naturaleza-de-los-organos-jurisdiccionales-especializados-en-familia-articulo-de-nuestro-socio-fundador-juan-pablo-gonzalez-del-pozo-magistrado-de-familia/

Roca Trías, E. (1990). Familia, familias y derecho de la familia. *Anuario de Derecho Civil*, *43*(4), 1055-1092.

Viñas Maestre, D. (2012). Medidas relativas a los hijos menores en caso de ruptura: especial referencia a la guarda. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (3), 1-55.

Políticas familiares para la infancia, la conciliación y la corresponsabilidad

6

El bienestar infantil y su medición

Ferrán Casas Aznar

6.1. ¿Qué es calidad de vida?

Con la emergencia del denominado movimiento de los indicadores sociales en los años sesenta del siglo XX, las ciencias sociales acuñaron el concepto de calidad de vida, planteando que su evaluación requiere la articulación de indicadores objetivos y subjetivos.

La noción de calidad de vida reconoce entidad a la experiencia que las personas tienen de sus propias formas y condiciones de vida, de sus objetivos y aspiraciones vitales, dando tanto o más valor a esas experiencias y aspiraciones subjetivas que a las condiciones materiales u objetivables definidas como adecuadas por cualquier experto (Casas, 1996). En síntesis, se planteó la calidad de vida como una función del entorno material (objetivo) y del entorno psicosocial (subjetivo) en que las personas viven.

El primero ya tenía una larga tradición de su medición. Por contraste, el entorno psicosocial, que era un campo de investigación con menor desarrollo, mereció redoblados intereses. Inicialmente se definió como percepciones, evaluaciones y aspiraciones de los sujetos implicados (Campbell *et*

al., 1976). En torno a esta definición recibió gran impulso la investigación de constructos positivos: bienestar personal (psicológico o subjetivo), satisfacción vital, satisfacción con áreas de la vida (familia, trabajo, vecindario, amistades, tiempo libre, salud, etc.), felicidad, competencia conductual, calidad de vida percibida, optimismo vital, etc. Con el tiempo se ha ido asumiendo que el bienestar subjetivo es uno de los principales componentes psicosociales de la calidad de vida.

A su vez, el bienestar subjetivo se considera que tiene un componente cognitivo (la satisfacción con la vida), un componente de afectos positivos y otro de afectos negativos, a todo lo cual se le viene denominando la teoría tripartita del bienestar subjetivo (Arthaud-Day *et al*., 2005; Metler y Busseri, 2017; Busseri, 2018). También se le ha denominado «bienestar hedónico», para diferenciarlo del «bienestar eudemónico», que está más relacionado con el sentido de la vida y el logro de objetivos vitales.

6.2. El bienestar subjetivo de todos los seres humanos

Hoy ya disponemos de suficiente evidencia acumulada para afirmar que el bienestar subjetivo de los seres humanos funciona bajo el denominado sesgo del optimismo vital; en otras palabras, (afortunadamente) tendemos a ser más felices que infelices. La distribución de los datos recopilados nos muestra que en casi todas las poblaciones (con la excepción de algunos países africanos) no es estadísticamente normal, sino sesgada hacia las respuestas positivas, lo cual complica muchos análisis estadísticos.

También sabemos que funciona bajo homeostasis: grandes acontecimientos positivos o negativos tienden a tener efectos temporales sobre nuestro bienestar subjetivo (felicidad, satisfacción con la vida...), para luego regresar a nuestra «línea base». La excepción son los acontecimientos vitales altamente estresantes, que pueden tener como consecuencia efectos negativos sobre la salud mental, sobre todo depresión (Cummins, 2010).

Por otra parte, son muchos los autores que en la actualidad siguen defendiendo que el bienestar subjetivo tiene un alto componente genético, y, por tanto, heredable. Sin embargo, cuando se empezaron a obtener datos de poblaciones infantiles, y en algunos países se pudieron recolectar datos apareados de muestras de progenitores y sus propios hijos, sorprendentemente, los resultados mostraron correlaciones inferiores al 0,2 entre las respuestas de progenitores y del propio hijo o hija en la mayoría de las variables relativas al bienestar subjetivo, cifra que se considera el mínimo para apoyar la hipótesis de transmisión genética.

En una muestra de N = 1.250 adolescentes de entre 12 y 16 años y sus propios progenitores, en Cataluña, se observó que el sexo del progenitor no mostraba diferencias significativas en las respuestas, pero que la correlación de las respuestas era más alta entre progenitores e hija que entre progenitores e hijo. Entre los progenitores y su hijo varón, aunque baja, se observó una relación significativa en la satisfacción con el nivel de vida, con la familia, con los logros en la vida y con el lugar donde se vive, mientras que con las hijas, además, se observó también una relación significativa en la satisfacción con la salud, con la experiencia escolar, con el hecho de sentirse seguro/a, y con la seguridad ante el futuro (Casas, 2008; 2012[a]). En la tabla 6.1 se puede apreciar que, de 17 correlaciones, entre los hijos varones y sus progenitores se observan 8 significativas, mientras que en las hijas son 13, y que solo tres son superiores a 0,2, todas ellas con las hijas.

Tabla 6.1. Correlaciones de las respuestas de los progenitores y su hijo o hija utilizando los ítems de tres escalas psicométricas multi-ítem de bienestar subjetivo (Casas *et al.*, 2012b)

		Hijos	Hijas
PWI (Satisfacción con...)	Salud	0,062*	0,112
	Estándar de vida	0,117	0,241
	Logros	0,098	0,103
	Seguridad	0,050*	0,142
	Grupos de pertenencia	0,068*	0,019*
	Seguridad futura	0,019*	0,080
	Relaciones con las personas	0,071*	0,055*
SWLS	Mi vida está cercana a mis ideales	0,090	0,117
	Mis condiciones de vida son excelentes	0,110	0,256
	Estoy satisfecho con la vida	0,091	0,200
	He conseguido cosas importantes en la vida	0,090	0,073*
	Si volviera a nacer, cambiaria mucho de vida	0,020*	0,154
BMSLSS (Satisfacción con...)	Familia	0,169	0,206
	Amigos	-0,005*	0,062*
	Experiencia escolar (Progenitores: experiencia profesional)	-0,036*	0,091
	Conmigo mismo/a	0,071*	0,125
	El lugar donde vivo	0,124	0,144

* = no significativa.

6.3. La nueva investigación con adolescentes (12-16 años)

En los años noventa aparecieron nuevas inquietudes en la comunidad científica internacional al recoger datos subjetivos de adolescentes y, poco después, de niños y niñas más jóvenes.

Se intentaba obtener, como ya se disponía de la población adulta, datos sobre sus percepciones, evaluaciones y aspiraciones, y comprender cómo funcionan estos fenómenos sociales en las generaciones más jóvenes. Por ejemplo, la satisfacción con los servicios públicos que se utilizan, sus opiniones, sus valores... y su bienestar subjetivo.

Para configurar estadísticas regulares (y, por tanto, ser utilizados como indicadores sociales), estos datos requerirían encuestas regulares con muestras representativas. En la actualidad, hemos empezado a disponer de algunas bases de datos internacionales con muestras relativamente grandes y representativas, pero de un número limitado de países.

A finales del siglo pasado nació el denominado «movimiento de los indicadores de la infancia» (Ben-Arieh, 2008), que simboliza un cambio en el foco de los intereses para obtener indicadores de infancia. Se pasó de un interés centrado en los indicadores de supervivencia y necesidades básicas a los indicadores de desarrollo y bienestar. Al mismo tiempo se cambió de un interés exclusivo por los fenómenos sociales negativos que afectan a la infancia a un interés que se amplía a los fenómenos positivos (incluidos el bienestar y la satisfacción vital). Se incorporan indicadores sobre los derechos de la infancia, pero se empezó a plantear la necesidad de ir más allá de exigir el respeto a unos derechos mínimos, para promover los derechos al desarrollo y la participación social, y asumir el reto de proporcionar a la población más joven un entorno en el que pueda desarrollar plenamente sus mejores potenciales (derechos a máximos). La población infantil deja de ser algo de interés futuro (futuros ciudadanos) para ser de interés en el presente (ciudadanos del presente). En definitiva, se pasa de la perspectiva adulta para analizar la infancia a la perspectiva de la propia infancia para analizar sus experiencias vitales.

Niños y niñas precisan de una atmósfera en la que se sientan «bien» con sus propias vidas, puedan seguir sus propias predisposiciones y sean animados a expresar lo mejor de sí mismos. Uno de los factores más importantes para evaluar si un entorno en particular promueve que los niños y niñas alcancen sus mejores potenciales es su propia percepción *subjetiva de «estar-bien»* (bienestar). La mejor manera de saberlo es preguntando directamente a niños y niñas y haciendo posible que realicen sus propias evaluaciones de bienestar.

Niños, niñas y adolescentes empezaron a ser considerados informantes clave y expertos en sus propias vidas. Como agentes sociales, los niños y niñas pueden coincidir o no con los adultos en sus percepciones o evaluaciones sobre los entornos en que viven. Si hay discrepancias, al igual que entre los adultos (por ejemplo, entre usuarios de un hospital y su personal sanitario), la pregunta clave, en vez de ser ¿Quién *tiene razón?*, pasa a ser ¿Por *qué distintos agentes sociales perciben y evalúan la realidad de forma diferente?*

6.4. Bienestar subjetivo de niños y adolescentes: Resultados «inesperados»

A partir del momento en que se empezaron a recopilar datos con muestras grandes de población infantil, se multiplicaron los resultados inesperados. Ocurrió que las expectativas de los investigadores (adultos) a menudo eran estereotipadas (adulto-céntricas) y no se correspondían con las percepciones, opiniones o evaluaciones de los propios niños, niñas o adolescentes; y la mejor explicación es que como nunca les habíamos preguntado antes, realmente desconocíamos sus puntos de vista.

Tres ejemplos:

- Entre los 12 y los 16 años resultó que las actividades preferidas que informaron más frecuentemente fue estar con los amigos, y no mirar la televisión como algunos suponían (CIS, 1998; Casas *et al*., 2007a).

- Al preguntarles por qué tipo cualidades les gustaría ser apreciados por los demás al cumplir 21 años, los adolescentes (muestras de 12 a 16 años) daban primacía a la simpatía y la amabilidad, sin diferencias entre ambos sexos. En cambio, sus progenitores respondían de forma significativamente distinta según el sexo de su hijo e hija, y daban primacía a la alegría de vivir, la personalidad para las hijas, y los buenos modales para los hijos, mostrando que el sesgo de género en materia de valores aspirados lo introducían los adultos (Casas *et al*., 2005; 2007b).

- La satisfacción con la vida y con la mayoría de los ámbitos de la vida mostraba un decrecimiento continuo a lo largo de la adolescencia en la mayoría de los países. Esta evidencia fue inicialmente discutida y negada por autores que utilizaban escalas poco sensibles para captar la variancia en una distribución no normal (escalas de 7 o menos puntos), pero cuando se empezaron a utilizar escalas de 0-10, los mismos resultados se repitieron en cada vez en más países, y con

> cada uno de los distintos instrumentos psicométricos utilizados para evaluar el bienestar subjetivo. Finalmente, esta tendencia ha sido corroborada por estudios longitudinales (Casas y González-Carrasco, 2019).

Sin embargo, la tendencia a que el bienestar subjetivo disminuya con la edad abre muchos interrogantes: ¿qué provoca tal descenso? ¿La sociedad (los adultos) es de alguna manera responsable de ello? ¿Siempre ha sido así? ¿Se puede cambiar esta tendencia? ¿A qué edad empieza a descender? ¿A qué edad termina? ¿La tendencia es similar en todos los países? ¿Es igual para chicos que para chicas?

Hoy sabemos que, para una gran mayoría, pero no para todos, la satisfacción global con la vida y los afectos positivos disminuyen entre los 10 y los 16 años en la mayoría de los países, mientras que los afectos negativos siguen una tendencia opuesta, creciente, pero no simétrica a los afectos positivos. También decrece la satisfacción con la mayoría de los ámbitos de la vida (la familia, la escuela, el barrio en el que se vive, la seguridad percibida, las cosas que se tienen, las expectativas de futuro, etc.), aunque a veces la satisfacción con los amigos es la excepción (Casas y González-Carrasco, 2019). Sin embargo, también se sabe que este perfil decreciente no es igual para toda la población, porque en ese mismo periodo de tiempo en algunos la tendencia es oscilante, y en otros casos es opuesta a la descrita para la mayoría. Por ello se ha empezado a estudiar el funcionamiento de estas trayectorias de satisfacción vital a nivel individual.

En los países industrializados, dicha disminución aparece asociada a factores distintos según el sexo: entre los chicos la disminución de la satisfacción escolar muestra una gran contribución a la del bienestar subjetivo; mientras que entre las chicas la mayor contribución no está relacionada con la escuela en general, sino con la satisfacción con la propia imagen, con el propio cuerpo y con la actividad y ejercicio físico practicados (Rees *et al*., 2020; Bradshaw y Rees, 2017).

En todos los países y para ambos sexos, otros factores que muestran alta contribución a la disminución del bienestar subjetivo son las percepciones de seguridad y las de buen trato en cualquiera de sus entornos de vida. Además, el acoso escolar muestra un gran impacto negativo sobre el bienestar subjetivo en todos los países industrializados. Otro de los factores que cabe destacar, porque en todos los países y para ambos sexos muestra alta contribución al bienestar subjetivo, es la percepción de que los adultos les tienen en cuenta, y de que los adultos respetan sus derechos en cualquier entorno (Casas *et al*., 2018).

6.5. Nuevos resultados y retos

Diversos autores (véase Casas *et al*., 2022), en las últimas décadas, han ido señalando que, a efectos prácticos, es muy difícil desarrollar actuaciones para mejorar el bienestar de aquellos que informan ser muy felices o estar muy satisfechos con sus vidas. En cambio, es mucho más fácil mejorar el bienestar subjetivo de aquellos que informan sentirse infelices o insatisfechos con sus vidas. De ahí se desprenden algunas reflexiones: si identificamos aquellos grupos o subconjuntos de población con niveles más bajos de bienestar subjetivo, y conseguimos con éxito su mejora, mejoraremos la media poblacional. Pero ¿qué subconjuntos de la población infantil y adolescente muestran un bienestar subjetivo más bajo? Los datos muestran que no todos esos subconjuntos son los que tradicionalmente se suponen como ya identificados. Además, a nivel macrosocial, y a diferencia de lo que se observa con las poblaciones adultas, los indicadores de riqueza (como la renta per cápita) o de distribución de recursos (como el índice Gini) no acostumbran a mostrar relación con los indicadores cognitivos de bienestar subjetivo infantil (como la satisfacción con la vida), sugiriendo una muy alta adaptabilidad de la población infantil a condiciones relativamente adversas de vida (Casas *et al*., 2022).

En el caso de los estudiantes de 1º de ESO en España (Casas *et al*., 2012a), los que mostraron un menor bienestar subjetivo fueron aquellos niños y niñas que:

- Residen en centros del sistema de protección social a la infancia (es decir, son tutelados) (aún menor las chicas que los chicos).
- Los repetidores de curso escolar.
- Los que no perciben ningún tipo de paga regular o irregular.
- Aquellos cuyos progenitores no terminaron la educación primaria.
- Los que no han nacido en España.
- Los que informan que en casa no hay ningún adulto que trabaja cobrando.
- Los que no tienen acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TICs) cuando las necesitan: ordenador, Internet o teléfono móvil.
- Los que perciben a su familia como menos rica o mucho menos rica que las demás.
- Los que se sienten inseguros, particularmente en el propio hogar o en el instituto o colegio.
- Los que sienten que no pueden participar en las decisiones que se toman en su hogar.
- Los que en el último año han cambiado de padres o de personas con las que viven.

6.6. Bases de datos internacionales con información sobre bienestar subjetivo (BS) de niños y niñas

Durante años la *Cantril's Ladder* ha sido la escala psicométrica más utilizada para comparar el bienestar subjetivo infantil entre países. Es el instrumento incluido en la encuesta de salud escolar HBSC (www.hbsc.org), promovida por la OMS, que recoge datos de niños y niñas de 11, 13 y 15 años en 39 países (europeos, Estados Unidos y Canadá). Sus resultados fueron frecuentemente utilizados en las publicaciones de UNICEF y de otras agencias internacionales. Sin embargo, una escala de ítem único debe considerarse un instrumento muy poco robusto para evaluar BS.

La segunda base de datos internacional que se hizo públicamente disponible para los investigadores fue la de Children's Worlds (proyecto internacional ISCWeB. www.isciweb.org), que incluye datos de niños y niñas de 8, 10 y 12 años, y de la que ya están disponibles 3 oleadas. La tercera contiene información relativa a 35 países de cuatro continentes.

En la década anterior (2015, 2018), las encuesta PISA de la OCDE (2019) (www.oecd.org/pisa), que recoge datos de adolescentes de 15 años, también incorporaron preguntas sobre BS infantil en sus cuestionarios.

6.7. El proyecto internacional Mundos de la Infancia (Children's Worlds)

Children's Worlds es una encuesta internacional que se inició en 2010 (con una prueba piloto en seis países) y recogió una primera oleada de datos en 2011-2012 (12 países), con muestras de conveniencia, y dos oleadas con muestras representativas en 2013-2014 (18 países; N = 53.164) y 2016-19 (35 países; N = 128.184). Persigue recolectar datos sólidos y representativos de las vidas de niños y niñas desde su propia perspectiva y sobre la base de sus propias evaluaciones, incluyendo sus actividades diarias, su uso del tiempo, y, sobre todo, su propio bienestar, a fin de poder emplearlos como indicadores sociales subjetivos para uso nacional y transnacional. Se focaliza en los aspectos positivos de la vida de los niños y niñas, y los contempla como informantes clave y los mejores expertos en sus propias vidas. Explorando el grado de bienestar subjetivo de la población infantil en tantos países como sea posible, este proyecto espera generar conciencia sobre el bienestar infantil e influir sobre políticas gubernamentales y servicios.

Para ello, Children's Worlds recoge muestras representativas de cada país, de alrededor de 1.000 niños y niñas de cada uno de los tres grupos de edad estudiados. El muestreo es estratificado por conglomerados, recogiendo

datos de los alumnos por escuelas (urbanas, semiurbanas y rurales; públicas y concertadas; y por regiones), con selección aleatoria de los grupos de clase. No incluye datos de aquellos que no asisten a las escuelas ordinarias, como desescolarizados, absentistas o que asisten a escuelas de educación especial. En parte de los países el muestreo solo incluye alguna región o regiones.

El cuestionario de la tercera oleada incluyó cinco escalas psicométricas de bienestar subjetivo, mejoradas progresivamente a lo largo de las tres oleadas, para incrementar su comprensión, fiabilidad y comparabilidad intercultural (Rees *et al.*, 2020):

a. OLS (Overall Subjective Well-Being) – Escala de ítem único sobre satisfacción global con la vida.

b. CW-SWBS (Children's Worlds Subjective Well-Being Scale) – Escala cognitiva de 6 ítems sobre bienestar subjetivo libre de contexto, cuya versión de 5 ítems ha mostrado la mejor comparabilidad intercultural en estos grupos de edad.

c. CW-DBSWBS (Children's Worlds Domain Based Subjective Well-Being Scale) – Escala cognitiva de 5 ítems sobre bienestar subjetivo basado en ámbitos.

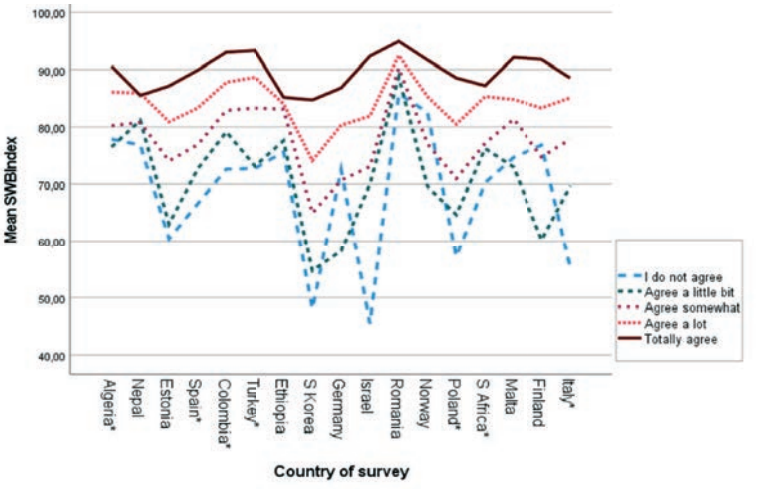
d. CW-PNAS (Children's Worlds Positive and Negative Affects Scale) – Escala de 6 ítems sobre bienestar afectivo, positivo y negativo.

e. CW-PSWBS (Children's Worlds Psychological Subjective Well-Being Scale) – escala de 6 ítems sobre bienestar eudemónico (psicológico).

Uno de los hallazgos destacables de este proyecto internacional es haber aportado datos sobre la importancia que tiene para el bienestar subjetivo de los niños, niñas y adolescentes el hecho de percibir que los adultos les escuchan y les tienen en cuenta en los distintos contextos de su vida cotidiana (figuras 6.1, 6.2, 6.3). En la figura 6.1 observamos que las puntuaciones de bienestar subjetivo son claramente superiores a medida que se incrementa el acuerdo con la afirmación de que «los padres me escuchan y tienen en cuenta lo que digo» en absolutamente todos los países involucrados en esta encuesta.

Lo mismo ocurre en la figura 6.2, con la afirmación «Los maestros me escuchan y tienen en cuenta lo que digo», y en la figura 6.3, con la escucha de los adultos en general.

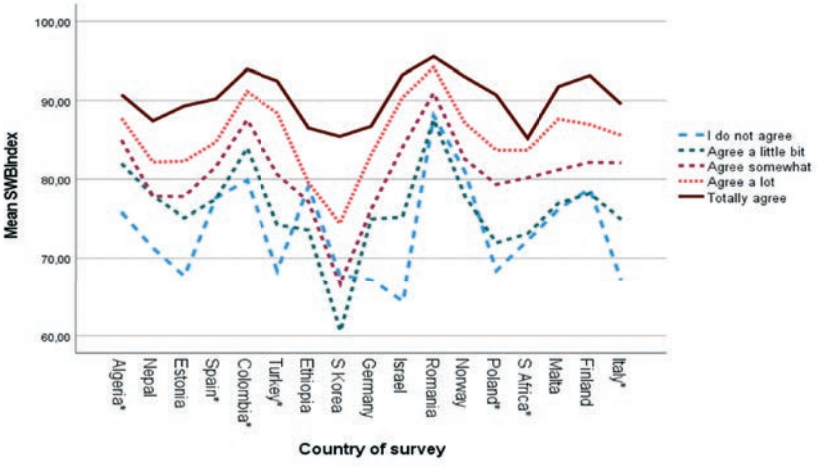
Figura 6.1. Bienestar subjetivo según el grado de acuerdo con «Mis padres me escuchan y tienen en cuenta lo que digo», por país. Grupo de 12 años de edad



*Países con muestra representativa de solo algunes regiones.

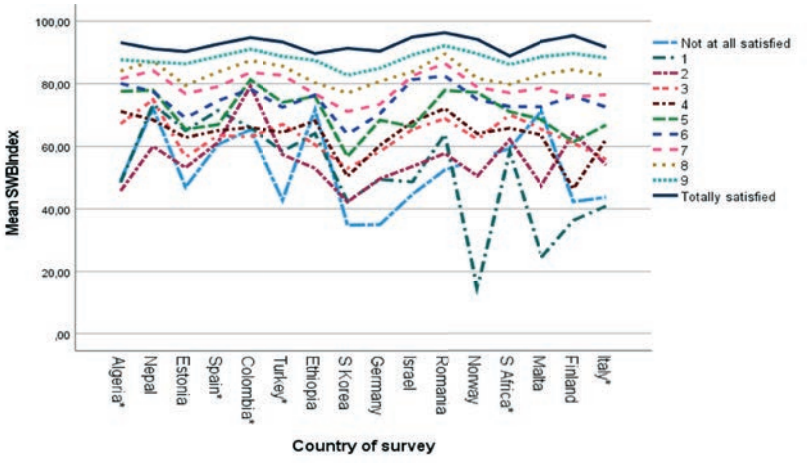
Fuente: Segunda oleada de la encuesta Children's Worlds.

Figura 6.2. Bienestar subjetivo según el grado de acuerdo con «Mis maestros me escuchan y tienen en cuenta lo que digo», por país. Grupo de 12 años de edad



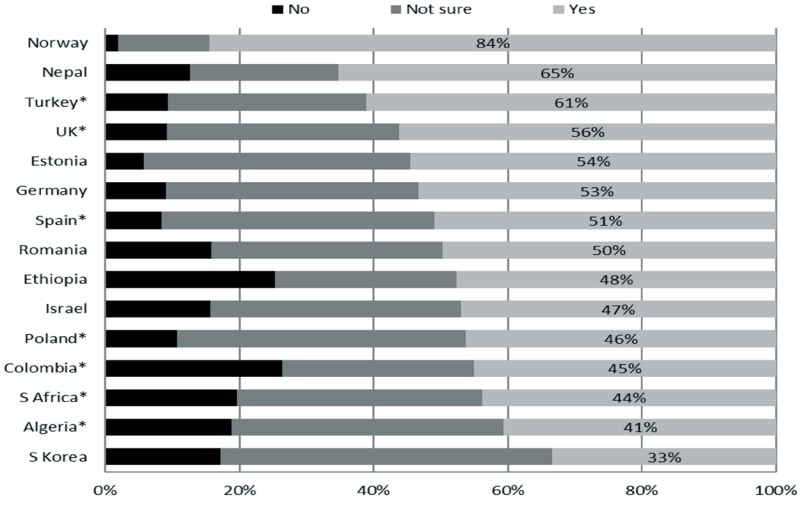
Fuente: Segunda oleada de la encuesta Children's Worlds.

Figura 6.3. Bienestar subjetivo según grado de satisfacción con *cómo te escuchan los adultos, en general,* **por país. Grupo de 12 años de edad**



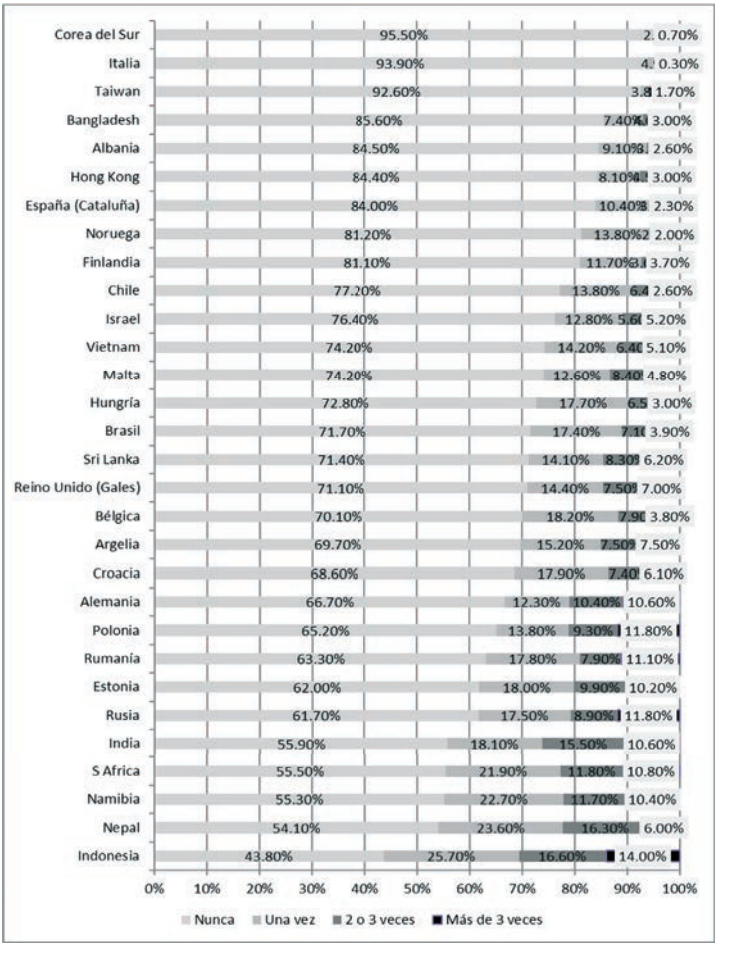
Fuente: Segunda oleada de la encuesta Children's Worlds.

Figura 6.4. Respuestas a la pregunta *¿Los adultos de tu país respetan los derechos de los niños y niñas?***, por país. Grupo de 12 años**



Fuente: Segunda oleada de la encuesta Children's Worlds.

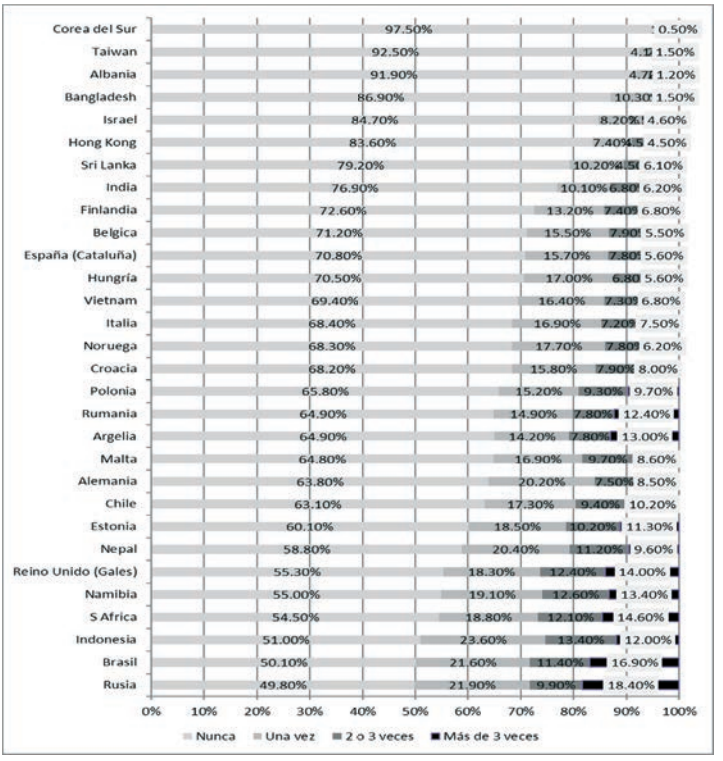
Figura 6.5. Bullying: *Sus compañeros les pegan en la escuela, por país. Grupo de 12 años*



Fuente: Tercera oleada de la encuesta Children's Worlds.

En la figura 6.4 podemos observar que la percepción de los niños y niñas sobre si los adultos del país en el que viven respetan los derechos de la infancia presenta grandes diferencias entre países, oscilando entre el 84% (Noruega) y el 33% (Corea del Sur), lo cual sugiere que hay actitudes ante la infancia y sus derechos muy distintas en diferentes países, y que ello puede conllevar contextos macro-psicosociales más favorecedores del respeto a los derechos de la infancia que otros.

Figura 6.6. Bullying: *Sus compañeros les marginan del grupo en clase, por país. Grupo de 12 años*



Fuente: Tercera oleada de la encuesta Children's Worlds.

Como hemos comentado, una variable que ha mostrado alta incidencia negativa sobre el bienestar subjetivo es el acoso escolar (*bullying*) en sus diversas formas (física, verbal y emocional). Dicho acoso también muestra una incidencia muy desigual entre países (figuras 6.5-6.7). En la figura 6.5 observamos que la incidencia informada por los niños y niñas para el acoso físico grave (tomando como medida haber sido pegado 3 o más veces las últimas semanas) oscila entre el 14% en Indonesia y el 0,7% en Corea del Sur.

Figura 6.7. Bullying: *Sus compañeros les insultan en la escuela, por país. Grupo de 12 años*

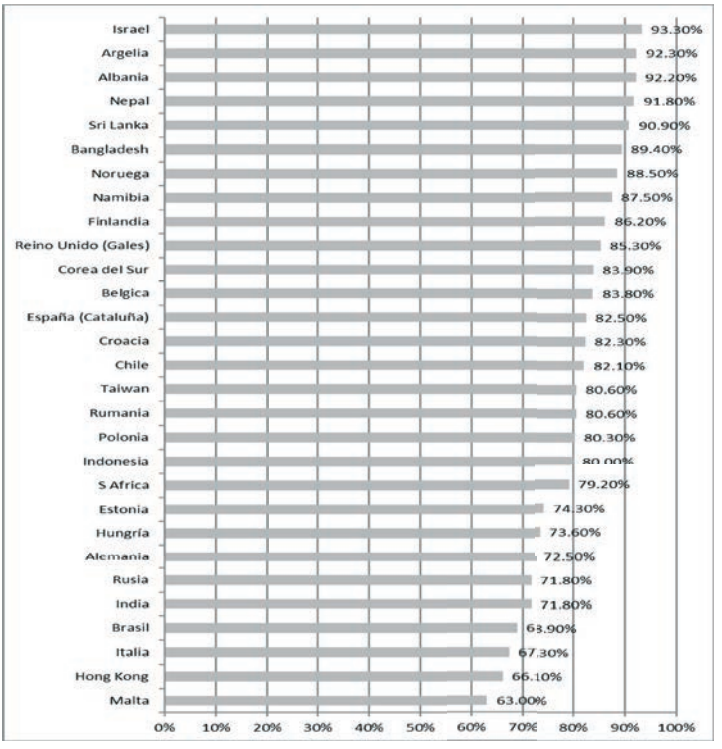


Fuente: Tercera oleada de la encuesta Children's Worlds.

El acoso emocional grave muestra una oscilación entre el 18,4% en Rusia y el 0,5% en Corea del Sur (figura 6.6), mientras que el acoso verbal oscila entre el 33% en Namibia y el 4,4% en Bangladés (figura 6.7).

Otras informaciones que podemos obtener de las respuestas de los niños y niñas a los cuestionarios de la tercera oleada de la encuesta Children's Worlds son las relativas a los contextos humanos cotidianos en los que viven en los distintos países. Por ejemplo, en la figura 6.8 podemos ver que el porcentaje de los que conviven con otros niños y niñas en sus hogares oscila entre el 93,3% en Israel y el 63% en Malta, mientras que conviven

Figura 6.8. *Porcentaje de niños y niñas que viven con otros niños o niñas en el hogar, por país. Grupo de 12 años*

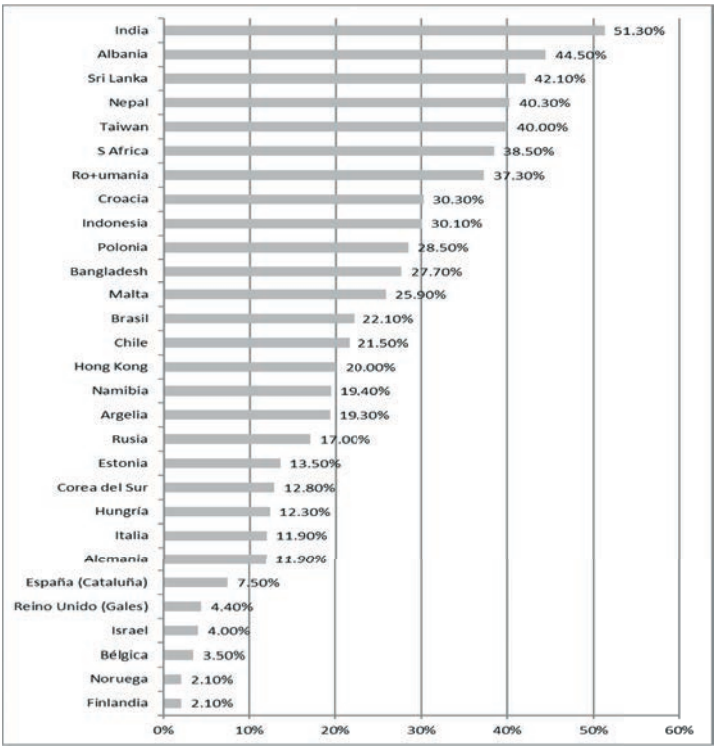


Fuente: Tercera oleada de la encuesta Children's Worlds.

con algún abuelo en el hogar entre un 51,3% en India y un 2,1% en Finlandia (figura 6.9), lo cual muestra una notable diversidad de situaciones de vida cotidiana en el hogar, dependiendo del entorno sociocultural.

En números absolutos, las puntuaciones medias de bienestar subjetivo presentan disminuciones importantes entre los 10 y los 12 años en casi todos los países (con la excepción de Israel), con muchos de los países del este asiático mostrando las puntuaciones más bajas, igual que ocurre con las muestras de adultos, y que se atribuyen al denominado «sesgo asiático» del bienestar subjetivo (Lai *et al*., 2013), relacionado con un estilo distin-

Figura 6.9. *Porcentaje de niños y niñas que viven con algún abuelo en el hogar, por país. Grupo de 12 años*

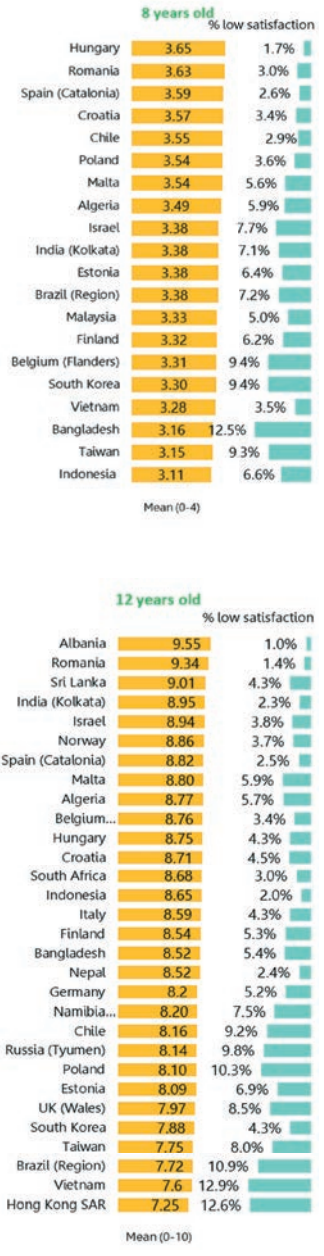


Fuente: Tercera oleada de la encuesta Children's Worlds.

to de respuestas ante las emociones positivas y la satisfacción con la vida (figura 6.10). Podemos ver que el orden de las puntuaciones por países no muestra relación con los niveles económicos de cada uno, ni tampoco con los *rankings* de bienestar subjetivo de la población adulta.

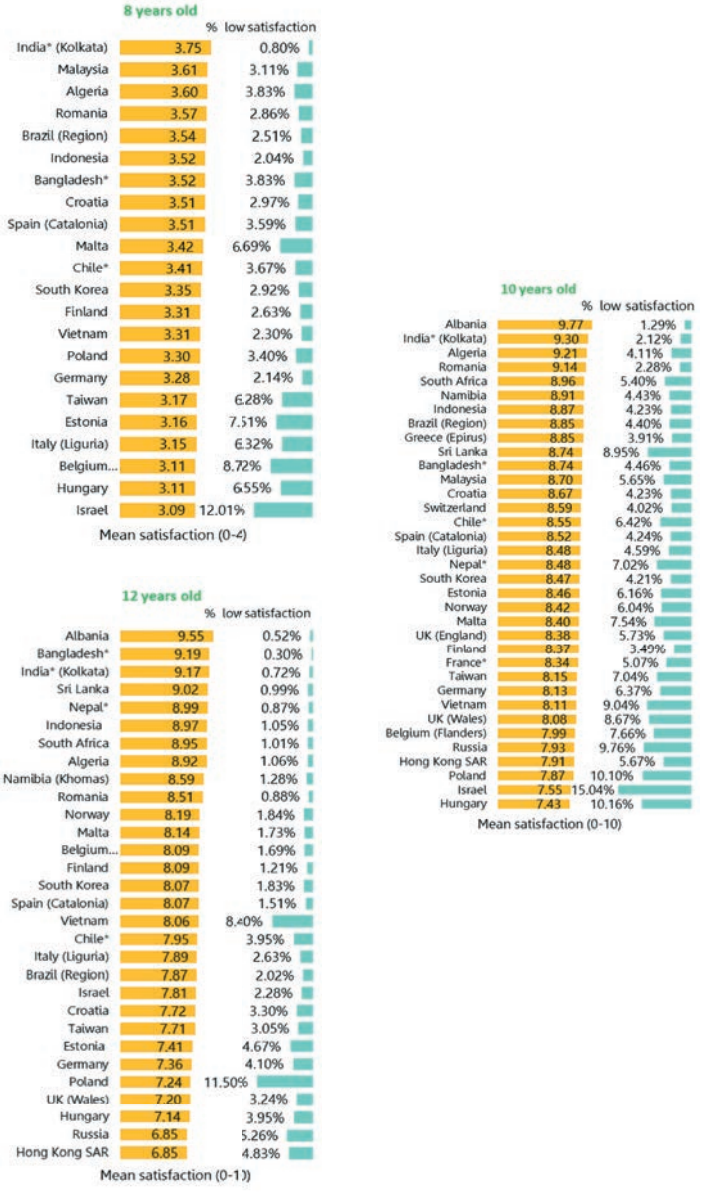
Dado el importante impacto que la satisfacción con la escuela ha mostrado en muchos países, en la figura 6.11 mostramos las puntuaciones por país de la satisfacción con la vida de estudiante, para cada grupo de edad. En este caso se observa que muchos países industrializados están entre los que presentan puntuaciones más bajas.

Figura 6.10. Puntuaciones de Bienestar Subjetivo utilizando la CW-SWBS, por país y grupo de edad



Fuente: Tercera oleada de la encuesta Children's Worlds.

Figura 6.11. Puntuaciones de satisfacción con la vida de estudiante, por país y grupo de edad



Fuente: Tercera oleada de la encuesta Children's Worlds.

6.8. Conclusiones destacables del proyecto Children's Worlds

Los análisis de los datos obtenidos de la encuesta Children's Worlds señalan claramente que las diferentes escalas psicométricas de BS utilizadas son sensibles a los contextos culturales distintos en los que se las administra. A pesar de la alta correlación generalmente observada entre ellas, la elección de una escala concreta puede ir asociada a resultados distintos. En consecuencia, se aconseja utilizar más de un instrumento psicométrico para el análisis del bienestar subjetivo en cualquier población infantil, particularmente si involucra poblaciones de distintas culturas o contextos socioculturales. Las razones para tal sensibilidad discriminante en países distintos deberían ser investigadas con mayor profundidad en el futuro.

Los investigadores vinculados al proyecto Children's Worlds hemos podido comprobar que a niños, niñas y adolescentes les gusta ser escuchados. Preguntarles su opinión sobre temas relevantes para sus vidas facilita a los adultos acercarse a sus mundos y, por tanto, facilita la relación con ellas y ellos. El bienestar no es algo sobre lo que se hable a menudo con niños, niñas y adolescentes. Siempre que se les da la oportunidad de hacerlo, muestran alto interés e incluso entusiasmo por hablar y explicarse en relación con este tema u otros relacionados. La administración de los cuestionarios de Children's Worlds ha generado interés en seguir hablando del tema con más tiempo y profundidad (algunas escuelas decidieron hacerlo en las tutorías).

Hablar de estos temas (satisfacción con los amigos, en clase, con los maestros y profesores, o con la familia) lleva a reflexionar acerca de uno mismo. Se puede aprovechar la ocasión para promover reflexiones constructivas que ayuden a promover el propio bienestar.

6.9. Diferentes aproximaciones al hecho de comparar y sentido de las comparaciones

Al comparar datos entre países y entre grupos culturales distintos debemos tener en cuenta lo compleja y delicada que es tal tarea. Partimos de limitaciones lingüísticas: las palabras, conceptos, frases... ¿significan exactamente lo mismo en cada idioma? Somos conscientes de la existencia de sesgos culturales en las respuestas: ¿los niños (y todas las personas en general) tienden a utilizar el mismo estilo de respuesta en cada país o cultura? En cualquier caso, también encaramos problemas epistemológicos. El principal es: ¿qué queremos comparar?

- ¿Las medias?
- ¿Los porcentajes de los que tienen el bienestar más bajo?
- ¿Las desigualdades en la distribución?
- Es decir, ¿para qué queremos comparar? ¿Cuál es el objetivo o propósito último de comparar?
- ¿Incrementar el bienestar de todos?
- ¿Reducir el malestar de los que están peor?
- ¿Reducir la desigualdad en la distribución del bienestar?

Los investigadores que participamos en este proyecto hemos tenido claro desde el principio que nuestro principal objetivo NO es comparar países, aunque ello pueda ser útil para algunos debates internacionales. Nuestro principal objetivo tampoco es identificar qué país o qué niños y niñas están mejor. Nuestro principal objetivo es identificar qué puede ser mejorado en la vida de los niños y niñas en cada país y proponer en coherencia acciones políticas y sociales.

Con este propósito en mente, tiene mucho sentido identificar aquellos grupos o subconjuntos de población que muestran puntuaciones más bajas en bienestar subjetivo *(children left behind* = niños y niñas «dejados atrás»). Son potenciales destinatarios de futuros programas de promoción del bienestar. Aunque, naturalmente, también resulta de interés la comparación de áreas o regiones dentro de cada país, para comprobar qué desigualdades se observan en la distribución de bienestar.

6.10. Reflexiones finales

La disponibilidad de indicadores subjetivos de bienestar de la población infantil y adolescente depende de la voluntad adulta (social y política) de conocer mejor a los más jóvenes y sus condiciones de vida, dónde estamos y en qué dirección estamos cambiando en lo que se refiere a dicha población. Si tenemos datos de dónde estamos, y se toman decisiones de gobierno para lograr cambios positivos, podremos valorar el impacto real de dichos cambios mediante indicadores sociales adecuados.

Cualquier cambio que incida en temas que afecten a los más jóvenes requiere ser evaluado teniendo en cuenta el grado de satisfacción de los propios jóvenes con dichos cambios y sus puntos de vista al respecto.

Los resultados de las investigaciones científicas de los años recientes sugieren que se pueden diseñar acciones que promuevan el bienestar subjetivo infantil y adolescente, tanto a nivel macro como microsocial. Primero necesitamos focalizarnos en asegurar la seguridad y la reducción de la violencia, y proteger y promover mejores relaciones familiares y sociales. A continuación, habrá que focalizarse en temas más específicos, como, por ejemplo, lo relativo a la satisfacción escolar y con el área o vecindario en el que viven los niños, niñas y adolescentes, ámbitos que pueden ser claramente mejorados en los países industrializados. Sin embargo, algunas acciones deberán ser específicas por género, como, por ejemplo, la satisfacción con la propia imagen en las chicas, y la satisfacción escolar de muchos chicos varones, en ambos casos de forma más destacable en los países industrializados.

En definitiva, hacen falta recogidas de datos proporcionados por las generaciones más jóvenes en más países, para comprender mejor cómo está nuestra población y para hacer posible que se evalúen las intervenciones sociales que pretenden mejorar su bienestar.

Referencias bibliográficas

Arthaud-Day, M. L., Rode, J. C., Mooney, C. H. y Near, J. P. (2005). The subjective well-being construct: A test of its convergent, discriminant, and factorial validity. *Social Indicators Research, 74*(3), 445-476. https://doi.org/10.1007/s11205-004-8209-6

Ben-Arieh, A. (2008). The child indicators movement: Past, present and future. *Child Indicators Research,* 1, 3-16.

Bradshaw, J. y Rees, G. (2017). Exploring national variations in child subjective well-being. *Children and Youth Services Review,* 80, 3-14. https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2017.06.059

Busseri, M. A. (2018). Examining the structure of subjective well-being through meta-analysis of the associations among positive affect, negative affect, and life satisfaction. *Personality and Individual Differences*, 122, 68-71. https://doi.org/10.1016/j.paid2017.10003

Campbell, A., Converse, P. E. y Rodgers, W. L. (1976). *The quality of American life: Perceptions, evaluations, and satisfactions*. New York: Russell Sage.

Casas, F. (1996). *Bienestar social: una introducción psicosociológica*. Barcelona: PPU.

Casas, F., Buxarrais, M. R., Figuer, C., González, M., Tey, A., Noguera, E. y Rodríguez, J. M. (2005). Values and their influence on the life satisfaction of adolescents aged 12 to 16: A study of some correlates. *Psychology in Spain, 9*(1), 21-33. http://www.psychologyinspain.com/content/full/2005/frame.asp?id=9003

Casas, F., Figuer, C., González, M. y Malo, S. (2007a). Los medios audiovisuales entre los progenitores y los hijos e hijas. *Cultura y Educación, 19*(3), 311-330.

Casas, F., Figuer, C., González, M. y Malo, S. (2007b). The values adolescents aspire to, their well-being and the values parents aspire to for their children. *Social Indicators Research,* 84, 271-290.

Casas, F., Coenders, G., Cummins, R. A., González, M., Figuer, C. y Malo, S. (2008). Does subjective well-being show a relationship between parents and their children? *Journal of Happiness Studies, 9*(2), 197-205. http://dx.doi.org/10.1007/s10902-007-9044-7

Casas, F., Bello, A., González, M., Aligué, M., Bertrán, I., Montserrat, C., Navarro, D., González-Bueno, G. y Bredow, M. von (2012a). *Calidad de vida y bienestar infantil subjetivo en España. ¿Qué afecta al bienestar de niños y niñas españoles de 1º de ESO?* Madrid: UNICEF España. https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/Bienestar_infantil_subjetivo_en_Espakua.pdf

Casas, F., Coenders, G., González, M., Malo, S., Bertrán, I. y Figuer, C. (2012b). Testing the relationship between parents' and their own children's subjective well-being. *Journal of Happiness Studies,* 13, 1031-1051. https://doi.org/10.1007/s10902-011-9305-3

Casas, F., González, M. y Luna, X. (2018). Children's rights and their subjective well-being from a multinational perspective. *European Journal of Education, 53*(3), 336-350. https://doi.org/10.1111/ejed.12294.

Casas, F. y González-Carrasco, M. (2019). Subjective well-being decreasing with age: new research on children over 8. *Child Development, 90*(2), 375-394. https://doi.org/10.1111/cdev.13133.

Casas, F., González-Carrasco, M., Oriol, X. y Malo, S. (2022). Economic and children's subjective well-being indicators at the national level in 35 countries. *Child Indicators Research, 15*(5), 1539-1563. https://doi.org/10.1007/s12187-022-09918-4.

Centro de Investigaciones Sociológicas (1998). *Hábitos de comportamiento ante la televisión. Estudio CIS 2272.* Madrid: CIS.

Cummins, R. A. (2010). Subjective well-being, homeostatically protected mood and depression: A synthesis. *Journal of Happiness Studies,* 11, 1-17. https://doi.org/10.1007/s10902-009-9167-0.

Lai, L. C. H., Cummins, R. A. y Lau, A. L. D. (2013). Cross-Cultural Difference in Subjective Wellbeing: Cultural Response Bias as an Explanation. *Social Indicators Research,* 114, 607-619. https://doi.org/10.1007/s11205-012-0164-z.

Metler, S. J. y Busseri, M. A. (2017). Further evaluation of the tripartite structure of subjective wellbeing: Evidence from longitudinal and experimental studies. *Journal of Personality, 85*(2), 192-206. https://doi.org/10.1111/jopy.12233.

OECD (2019). *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students' Lives*. Paris: PISA, OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/acd78851-en.

Rees, G., Savahl, S., Lee, B. J. y Casas, F. (Eds.) (2020). *Children's views on their lives and well-being in 35 countries: A report on the Children's Worlds project, 2016-19*. Jerusalem, Israel: Children's Worlds Project (ISCWeB). https://isciweb.org/wp-content/uploads/2020/07/Childrens-Worlds-Comparative-Report2020.pdf.

7

Los permisos parentales como recurso para la conciliación de la vida familiar y laboral[1]

Gerardo Meil Landwerlin

7.1. Introducción

En los últimos años la política de permisos parentales ha cobrado una importancia creciente en la agenda de las políticas familiares y/o de género. Así, en 2019, la Unión Europea consiguió finalmente aprobar una directiva «relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores» (2019/1158), en la que se recogen los derechos mínimos en materia de permisos parentales y de medidas de conciliación que deben reconocerse a todos los trabajadores (mujeres y hombres) de la Unión Europea. En ese mismo año, el Gobierno del PSOE aprobó una profunda reforma de la legislación en esta materia (Real Decreto Ley 6/2019) que hizo iguales e intransferibles

1 Este trabajo forma parte del proyecto «El impacto de las políticas de permisos parentales y escuelas infantiles en las dinámicas familiares en España (QUIDAN 2)», financiado por la Agencia Estatal de Investigación perteneciente al Ministerio de Ciencia e Innovación, con referencia (PID2021-123736NB-I00). El autor agradece la confianza y financiación recibida.

los derechos reconocidos a madres y padres, al tiempo que cambiaba su denominación. Fuera de la Unión Europea, en Islandia, tras un prolongado periodo de discusión iniciado en 2012, se amplió en 2020 la duración de los permisos parentales de nueve a doce meses (Eydal y Gíslason, 2021). Más en general, todos los países de la Unión Europea han tenido que trasponer la directiva de la Unión Europea, modificando en mayor o menor medida su legislación (De la Porte *et al*., 2023).

El objetivo de este capítulo es analizar de qué forma y en qué medida los permisos parentales constituyen un recurso útil para facilitar a las familias la conciliación de su vida familiar y laboral. Con tal fin se discutirá, en primer lugar, cómo los objetivos perseguidos por la política de permisos parentales han ido ampliándose para tener cada vez más en cuenta la promoción de la igualdad de género con el fin de que los permisos constituyan recursos útiles para la conciliación de la vida familiar y laboral de todos los miembros de la unidad familiar y sin que los costes recaigan exclusivamente en las mujeres. Seguidamente se discutirán las características de estos permisos en España. Siendo uno de los objetivos perseguidos el desfeminizar su uso, se analizará en qué medida se produce una reducción en las diferencias de género en este sentido, para a continuación analizar si esta desfeminización se traduce en una mayor implicación de los padres en las responsabilidades familiares, facilitando con ello la conciliación de la vida laboral y familiar de ambos progenitores. El capítulo concluye con el apartado de resumen y conclusiones.

7.2. Evolución de los objetivos de los permisos parentales

Los permisos parentales tienen una larga historia y los objetivos que se han perseguido con los mismos han ido ampliándose con el profundo cambio social registrado a lo largo del siglo XX. Sus orígenes se remontan a la introducción de los primeros seguros sociales a finales del siglo XIX en Alemania durante la cancillería de Bismarck. Paulatinamente introducidos en los países desarrollados para garantizar la salud de la madre y del bebé, se concretan en el permiso de maternidad y de lactancia (Son, 2023). Un hito de gran importancia en este proceso es la aprobación de la tercera convención de la OIT en 1919, pues con ella se establecen los derechos mínimos a reconocer a las madres trabajadoras por las legislaciones laborales de los países que van adhiriéndose a la convención. España ratifica el convenio en 1923 y crea el seguro de maternidad en 1929, garantizando a las madres trabajadoras un permiso remunerado en función de las cotizaciones pagadas de hasta 6 semanas previas al parto, según prescripción médica, y 6 semanas ininterrumpidas obligatorias posteriores al mismo, así como el derecho a descanso para la lactancia una vez retornadas al empleo (Wall y Escobedo,

2009; Cuesta, 2012; Meil *et al.*, 2019a). Durante buena parte del siglo XX, el objetivo fundamental de la política de permisos en todos los países ha sido mejorar la protección y eventualmente extender la duración del permiso de maternidad (por ejemplo, el Convenio 102 de 1952 de la OIT).

A raíz de la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo con el desarrollo de la sociedad de consumo y derivado de un cuestionamiento cada vez mayor del modelo tradicional de familia, la política de permisos se amplió en la década de los años setenta introduciendo un nuevo permiso, consistente en una excedencia temporal del trabajo tras el fin del permiso de maternidad. Este derecho, conocido también como permiso parental (excedencia, en el caso español), está remunerado o no según los países y momentos temporales (Addati *et al.*, 2014; Koslowski *et al.*, 2021) y tiene como objetivo facilitar la conciliación de la vida familiar con la vida laboral proporcionando más tiempo para el cuidado del bebé y manteniendo el vínculo contractual suspendido para posibilitar el retorno al empleo. Inicialmente se trataba de un derecho exclusivamente de la madre, pero a partir de 1974 Suecia reconoce este derecho también al padre (tres de los seis meses de excedencia remunerada reconocidos a las familias entonces), concibiéndolo como un derecho familiar y no individual, ejemplo que seguirían poco después los demás países nórdicos (Haas y Rostgaard, 2012). En España este reconocimiento de una excedencia (no remunerada) para las madres se produce en 1970, pasando a ser concebido como un derecho familiar con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980, no tanto como parte de una política de conciliación de vida familiar y laboral, sino como consecuencia de la aplicación del principio constitucional de no discriminación por razón de sexo introducido por la Constitución democrática de 1978 (Wall y Escobedo, 2009; Meil, 2017). Con el objetivo de facilitar la conciliación, además, la regulación de los permisos, impulsada también por la Directiva sobre Permisos Parentales de 1996 ampliada en 2010 (Directivas 96/34/EC y 2010/18/EU), ha ido hacia una flexibilización cada vez mayor en su uso, haciéndola compatible con el trabajo a tiempo parcial, permitiendo su fraccionamiento en distintos periodos más cortos y prolongando el periodo de disfrute hasta edades cada vez mayores de los hijos a cuidar (llegando hasta los 12 años).

El reconocimiento a los padres del derecho a utilizar los permisos parentales (excedencia) cuando se introdujo en Suecia tenía como objetivo fomentar la igualdad de género en el mercado de trabajo y en la familia. De este modo se vincula la política de conciliación de vida familiar y laboral con la política de igualdad de género. Dado que pocos padres hacían uso del derecho a utilizar parte del permiso parental, a pesar de disponer de un elevado salario de sustitución, en el cambio de siglo se introducen per-

misos o cuotas específicas para los padres bajo el principio de que si no se utiliza, se pierde (no transferibilidad de derechos entre los progenitores). Así, en 1993 Noruega introdujo lo que se conoce como «cuota del padre» del permiso parental, consistente en su momento en 4 semanas (extendido paulatinamente a 16 semanas) reconocidas como un derecho individual a los padres y no transferible a la madre, que si no se utiliza, se pierde para la familia (Haas y Rostgaard, 2012; Brandt y Kvande, 2020).

Bajo distintas formas jurídicas, el reconocimiento de un periodo de permiso exclusivo para el padre y no transferible a la madre se va introduciendo no solo en el resto de países nórdicos, sino también entre un número cada vez mayor de países europeos y no europeos (Addati *et al*., 2014; Meil, 2017; Earle *et al*., 2023). El objetivo en este caso no es necesariamente ampliar el periodo en el que el niño es cuidado por sus progenitores, sino fomentar que los padres interrumpan durante un tiempo su trabajo con la paternidad y se hagan corresponsables del cuidado de sus hijos. El que se amplíe el periodo en el que los hijos/as son cuidados por sus padres depende del diseño específico que se adopte en cada caso y en particular de en qué medida se permita utilizar a ambos progenitores el permiso de forma simultánea en el tiempo. En este sentido se pasa de un enfoque de no discriminación por razón de sexo a un enfoque de fomento de la corresponsabilidad de los padres. El objetivo que se persigue es, por un lado, socializar al padre en el cuidado de los niños, que aprenda cómo cuidar, que cuide y que asuma la responsabilidad de cuidado. Por otro lado, se trata también de desfeminizar el uso de los permisos parentales con el objetivo de contribuir a la eliminación de la discriminación de la maternidad en el empleo y a facilitar la conciliación de vida laboral y familiar. El punto de vista del bienestar de los niños solo ocupa un lugar secundario en el diseño de estas reformas (Escobedo, 2022), aunque su bienestar está estrechamente relacionado con el bienestar de los progenitores y, por tanto, con la mayor implicación de los padres en su cuidado.

Las formas que adopta este fomento del uso de los permisos por parte de los padres son fundamentalmente las siguientes:

a. Un primer modelo establece cuotas para cada progenitor (o cuidador, en aquellos casos en el que se reconoce el derecho también a abuelos u otras personas cuidadoras) dentro de un permiso parental largo y bien remunerado. En este sentido, el permiso por parentalidad es un derecho familiar, pero con una parte que es definida como derecho individual no transferible para cada progenitor. Es el caso, por ejemplo, de Noruega, donde los progenitores en su conjunto tienen derecho a 46 semanas con un salario de sustitución del 100%

(o 56 semanas al 80%), financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de las que 15 (o 19) son exclusivos para cada progenitor y 16 (o 18) pueden compartirlas como deseen. Adicionalmente, las madres tienen tres semanas antes del parto y los padres dos semanas después (remuneradas solo por convenio colectivo) (Bungum y Kvande, 2023).

b. Otro modelo es el de establecimiento de «bonus» o ampliación de la duración del permiso cuando ambos progenitores comparten un permiso parental concebido como derecho familiar, al que preceden permisos individuales por nacimiento o cuidado más o menos cortos. Es el caso, por ejemplo, de Alemania (hasta 2024, año en el que tiene que introducir un permiso de paternidad en aplicación de la Directiva de Conciliación de Vida Familiar y Laboral), donde cada progenitor tiene derecho a 3 años de excedencia, de los que 12 meses son remunerados al 65% (con topes máximo y mínimo) y donde se amplía en 2 meses si ambos progenitores utilizan al menos 2 meses cada uno; si utilizan el permiso como reducción de jornada, los periodos remunerados se duplican (Reimer *et al*., 2023). En este caso, el derecho a los permisos es únicamente individual.

c. Un tercer modelo es el del permiso de paternidad, hecho a imagen y semejanza del permiso de maternidad, pero siendo el beneficiario el otro progenitor o, según los casos, otro cuidador. Este modelo es el más habitual y está vigente en muchos países (Addati *et al*., 2014; Bloom *et al*., 2023). La duración de este permiso es, en la mayoría de los casos, muy inferior a la del permiso de maternidad, variando sustancialmente de un país a otro. Ambos permisos son derechos individuales y suelen estar complementados con un permiso parental (excedencia y reducción de jornada), remunerado parcialmente o no, que puede estar configurado como derecho individual o familiar. Una forma singular de concretar este modelo es la que existe en Islandia, donde a cada progenitor se le reconocen 6 meses de permiso remunerado al 80% del salario previo y a utilizar (con ciertas limitaciones) durante los 24 meses subsiguientes al hecho causante; de este periodo, 6 semanas son transferibles al otro progenitor (Eydal y Gíslason, 2023).

El nivel y la forma que debe adoptar la promoción del uso de los padres de los permisos parentales ha generado polémica sobre si lo que debe fomentarse son permisos de maternidad más largos que cubran los 6 meses de lactancia materna recomendados por la Organización Mundial de la Salud (WHO, 2018), si se debe extender el tiempo del permiso de paternidad para

aproximarlo o igualarlo al de maternidad o el permiso para la madre debe ser más largo que para el padre (al menos en los casos de maternidad biológica), si se debe extender el permiso remunerado hasta aproximadamente el año del bebé, si se debe dejar mayor o menor capacidad de elección a las parejas para que determinen cómo utilizan los permisos (lo que se traduce siempre en un uso muy sexista de los mismos) e incluso si debe irse más allá de la concepción del permiso para el cuidado tras la entrada en la parentalidad para reconocer un sistema de «créditos de tiempo» o excedencias para proyectos vitales diversos (Moss *et al*., 2019; Escobedo, 2022). Las soluciones adoptadas son muy variadas, como se evidencia en los ejemplos antes recogidos (Bloom *et al*., 2023).

7.3. Los permisos parentales en España en 2023

Como en todos los países, los permisos parentales en España tienen inicialmente como objetivo la protección de la salud de la madre y del bebé. Como se ha indicado, es con la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980 cuando empiezan a concebirse los permisos parentales como un instrumento para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, adoptando un enfoque neutral en términos de género al concebir el derecho a una excedencia y a una reducción de jornada por cuidado de niños como un derecho familiar (Meil, 2017). La evolución posterior, en parte como consecuencia de la trasposición de las directivas de protección de la maternidad y sobre permiso parental de la UE, así como más recientemente (2023) de la Directiva 2019/1158 sobre conciliación de vida laboral y personal, ha estado marcada por 1) la tendencia hacia la individualización del derecho a los permisos para cada uno de los progenitores, 2) la ampliación de la protección más allá de la salud de la madre y del bebé, 3) la extensión de los derechos a los casos de adopción y acogimiento, así como a todo tipo de familias (incluida la maternidad en solitario), 4) el reforzamiento de la relación laboral y 5) la flexibilización de las posibilidades de uso de los permisos, incluyendo entre 1989 y 2020 la posibilidad de ceder parte del permiso de maternidad al otro progenitor, todo ello con el objetivo de promover la conciliación de vida familiar y laboral y de reconocer la diversidad familiar (Wall y Escobedo, 2009; Meil *et al*., 2019[a]; Escobedo, 2022).

La consideración de la política de permisos como un instrumento de la política de igualdad de género se dio con la creación del permiso de paternidad mediante la Ley integral de Igualdad de 2007, inicialmente con 2 semanas de duración y un salario de sustitución del 100%, a ampliar a 4 semanas de forma gradual (lo que no sucedió hasta 2017). A mediados de la pasada década, su ampliación pasó a ser un objetivo cada vez más destacado en la agenda política, culminando con la reforma de 2019 que iguala

la duración de los permisos de maternidad y paternidad, cambiando su denominación por permiso por nacimiento y cuidado (Meil *et al*., 2019b). Los objetivos perseguidos, como se ha indicado, son desfeminizar el uso de los permisos para reducir la penalización de la maternidad en el mercado de trabajo y promover la corresponsabilidad de los padres en la vida familiar.

Los permisos parentales vigentes en 2023 son los siguientes (Meil, Escobedo y Lapuerta, 2024):

Permiso por nacimiento y cuidado (hasta abril de 2019 por maternidad y paternidad:

16 semanas con un salario de sustitución del 100% de la base reguladora hasta un máximo fijado anualmente al establecer el tope máximo de cotización (4.720,5 € en 2024) para cada uno de los progenitores en caso de nacimiento, adopción y acogimiento familiar. De este periodo, 6 semanas obligatorias tras el hecho causante y las 10 semanas siguientes se pueden utilizar en los 12 meses siguientes a tiempo completo o parcial y fraccionable en semanas, previo acuerdo con el empleador. En caso de parto múltiple se amplía en una semana por cada hijo a partir del segundo para cada progenitor, así como una semana en caso de discapacidad.

Se trata de un derecho individual no transferible al otro progenitor, sujeto a los requisitos de estar dado de alta en algún régimen de aseguramiento de la Seguridad Social, haber cotizado 180 días en los 7 años previos al hecho causante (o 360 en la vida laboral). Si la persona beneficiaria es menor de 21 años no se requiere cotización, y si tiene entre 21 y 26 años, la mitad de dicho periodo. En caso de parto, y solo en este caso, si la madre no cumple requisitos de cotización, tiene derecho a 6 semanas de permiso remunerado con una prestación al nivel del IPREM.

Permiso por riesgo durante el embarazo y durante la lactancia

El primero de estos permisos se reconoce a las mujeres asalariadas embarazadas cuando los procedimientos o condiciones de trabajo del puesto desempeñado suponen un riesgo para el embarazo y, debiendo cambiar de puesto de trabajo o de actividad por otro compatible con su estado, dicho cambio no resulte posible o razonablemente exigible. Su duración es hasta el momento del parto y la prestación corresponde al 100% de la base reguladora. Muchos de los problemas de salud surgidos con el embarazo, sin embargo, son tratados como enfermedad común y, por tanto, con menor remuneración. El segundo de estos permisos se reconoce en las mismas circunstancias, pero cuando supongan un riesgo para la lactancia natural,

una vez concluido el permiso por nacimiento y hasta el noveno mes del bebé como máximo.

Excedencia

Se reconoce el derecho a excedencia tanto por cuidado de hijos como por cuidado de familiares dependientes (hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluyendo el cónyuge y la pareja de hecho). En el primer caso, cada progenitor tiene derecho a la suspensión del contrato de trabajo durante tres años tras el nacimiento (adopción o acogimiento), el primer año con reserva del puesto de trabajo y los siguientes con uno de categoría equivalente (salvo excepciones). Es un derecho individual para cada progenitor y se puede fraccionar a voluntad del trabajador. No existe prestación compensatoria por la pérdida del salario, pero computa a efectos de antigüedad y, bajo determinadas condiciones, se reconocen prestaciones compensatorias en las comunidades autónomas del País Vasco, La Rioja, Castilla y León y Navarra (Meil, Escobedo y Lapuerta, 2023). La Seguridad Social, no obstante, considera como cotizado este periodo a todos los efectos, salvo para las prestaciones por desempleo y enfermedad. En el segundo caso se reconoce el derecho a suspensión del contrato de trabajo hasta 2 años para el cuidado de familiares hasta el segundo grado dependientes (por edad, accidente o enfermedad y que no desempeñen una actividad retribuida), con reserva de puesto de trabajo durante el primer año y uno equivalente durante el segundo. No existe compensación por la pérdida de salario, aunque el periodo computa a efectos de antigüedad y como cotizado a la Seguridad Social durante un año.

Reducción de jornada

Se reconoce el derecho a una reducción de entre un mínimo de un octavo y un máximo de la mitad de la jornada laboral, con reducción proporcional del salario por cuidado de hijos y por cuidado de familiares dependientes (hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluyendo el cónyuge y la pareja de hecho). En el primer caso, este derecho se extiende hasta los 12 años (o mayores de dicha edad si tienen discapacidad física, psíquica o sensorial, siempre que no desempeñe una actividad retribuida). En el segundo caso, se reconoce en las mismas circunstancias la excedencia sin limitación temporal predeterminada. Es un derecho individual de todos los asalariados, sin prestación compensatoria (salvo en algunas CC. AA. en el caso de cuidado de niños), aunque se considera como cotizado a tiempo completo a efectos de los derechos reconocidos por la Seguridad Social durante dos años en el caso de cuidado de niños y un año en el de familiares dependientes.

Reducción de jornada por cuidado de menores enfermos

Se reconoce el derecho a una reducción de al menos la mitad de la jornada por cuidado de menores de 18 años afectados por cáncer u otra enfermedad grave que implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente (o mayores hasta 23 años si la enfermedad se ha detectado antes de los 18 años). La pérdida de salario se compensa con una prestación del 100% de la base reguladora durante un periodo de 1 mes, prorrogable por periodos de 2 meses cuando subsista la necesidad del cuidado directo, continuo y permanente del menor, hasta que el menor cumpla, como máximo, 18 años. Es un derecho individual, pero solo uno de los progenitores percibe prestación. Los requisitos son los mismos que para el permiso de nacimiento.

También se reconoce un permiso de 5 días por accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo domiciliario de familiares (hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluyendo el cónyuge y la pareja de hecho) o personas con las que conviva, pagados por el empleador. En caso de muerte se reconocen 2 días de permiso (4 si requiere desplazamiento). Una limitación importante en este contexto es la ausencia de permisos específicos en casos de enfermedad común, particularmente de los niños, a diferencia de otros países, como Portugal, donde se reconocen hasta 30 días al año con una prestación del 65% del salario previo (Correia, Wall y Leitao, 2023). No obstante, la trasposición de la directiva sobre conciliación de la UE palía parcialmente esta circunstancia al modificarse el Estatuto de los Trabajadores para reconocer el derecho a ausentarse del trabajo sin reducción de salario por causa de fuerza mayor, cuando sea necesario por motivos familiares urgentes relacionados con familiares o personas convivientes, en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable su presencia inmediata y hasta un máximo del equivalente a cuatro jornadas laborales por año (permiso por cuidado).

Permiso parental

Como consecuencia de la interpretación que se hace del artículo 5 sobre el derecho a permisos parentales de la Directiva 2019/1158, se introduce en junio de 2023 un nuevo permiso al que se le da el nombre de «permiso parental», aunque el legislativo podría haber optado bien por una modificación de la regulación sobre excedencias o bien del propio permiso de nacimiento (De la Corte, 2020).

Mediante este permiso se reconocen ocho semanas de suspensión del contrato de trabajo para el cuidado de hijos (biológicos, adoptivos o acogidos

durante al menos un año) hasta que el menor cumpla ocho años. En el momento de su introducción no está prevista compensación alguna por la pérdida de salario (aunque sí la obligación de cotizar durante el permiso), pero dado que la directiva establece que al menos dos meses (de los cuatro que deben ser reconocidos a cada progenitor) sean remunerados (sin especificar criterios concretos: «de manera que se facilite el que ambos progenitores puedan disfrutar el permiso parental»), dando de plazo hasta agosto de 2024 para la trasposición de este punto, el legislador ha prometido que fijará una prestación compensatoria antes de dicha fecha. Se trata de un derecho individual para cada uno de los progenitores, no siendo transferible al otro.

El permiso se puede utilizar de forma consecutiva o fraccionada en distintos periodos y tanto a tiempo completo como parcial. Para su concreción temporal se requiere que la persona trabajadora fije el periodo(s) de disfrute teniendo en cuenta las necesidades organizativas de la empresa y comunicarlo con una antelación de diez días. La empresa, en los términos establecidos en el convenio colectivo o cuando ambos progenitores trabajen en la misma y pidan el permiso para el mismo periodo, podrá posponer el ejercicio de este derecho si afecta seriamente a su funcionamiento, justificándolo por escrito y proponiendo una alternativa igual de flexible.

7.4. Evolución de las pautas de uso de los distintos permisos

El uso de los permisos para el cuidado de niños depende, lógicamente, de la evolución de la natalidad. Aunque se tiene derecho a los mismos también en casos de adopción y acogimiento, estas formas de parentalidad representan pocos casos (0,5% del total de expedientes de permiso por nacimiento y cuidado entre 1-4-2019 y 17-7-2020). El número de nacimientos estuvo creciendo desde 1996 hasta alcanzar un máximo en 2008, para disminuir de forma continuada hasta la actualidad. Entre 2008 y 2022, el total de nacimientos ha disminuido en un 36,7%, registrándose 329.251 en 2022. En consecuencia, el uso de los permisos debería de presentar la misma pauta y así sucede con el permiso de maternidad, pero no así con los demás permisos recogidos en las figuras 7.1 y 7.2. La introducción del permiso de paternidad en la segunda mitad de 2007 tuvo una acogida muy buena y aunque con la caída de la fecundidad y la crisis económica el número de expedientes disminuye algo, su reducción no es tan intensa como en la prestación por maternidad y la tendencia se invierte con la recuperación económica. Las excedencias (y reducciones de jornada, para las que no hay datos), al no estar remuneradas, son utilizadas en mucha menor medida y además con un enorme sesgo de género, aunque en el periodo analizado y condicionado por la dinámica del empleo presentan una tendencia cre-

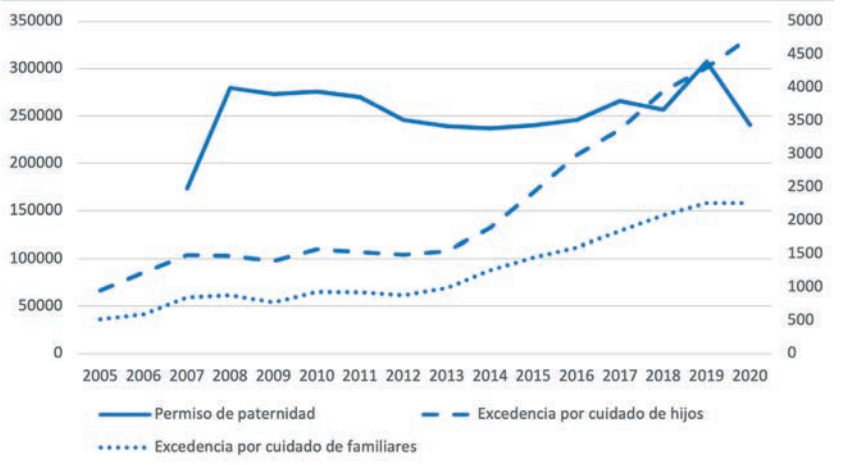
ciente. En conjunto, estos datos reflejan una tendencia hacia un mayor uso por parte de los progenitores y especialmente de los padres, como puede observarse en las figuras indicadas.

Medido en términos relativos al total de nacimientos, se observa que no todos los progenitores han podido disfrutar de un permiso por nacimiento. El porcentaje oscila en el periodo analizado entre el 65 y el 68% en el caso de maternidad, dependiendo de la coyuntura económica, y en el caso del permiso de paternidad ha crecido desde el 54% hasta el 76% (con un valor extremo en 2019 que no refleja adecuadamente la tendencia). En el caso de las excedencias, los porcentajes son mucho menores y con grandes diferencias por género: mientras que entre las madres crece del 6 al 13% de los nacimientos en 2019 para descender hasta el 11% en 2022, entre los padres lo hace entre el 0,2 y un máximo del 1,4% en 2021 (para disminuir al 1,3% en 2022). El hecho de que no se alcance a todos los padres está relacionado con el carácter contributivo de las prestaciones y en el caso específico de las excedencias, por un lado, con la tenencia de un empleo y ser además asalariado y, por otro, con la ausencia o casi ausencia de compensación por la pérdida de salario —algunas comunidades autónomas proporcionan una prestación sustitutoria según los casos (Meil, Escobedo y Lapuerta, 2022; Lapuerta, 2013)—. Aunque se han ido reduciendo los criterios de elegibilidad y ha aumentado la proporción de progenitores empleados, todavía queda algo menos de un tercio de progenitores que no tienen acceso a los permisos por nacimiento y crianza. Si se considera, no obstante, la proporción respecto a los que realmente son elegibles (están empleados o desempleados, pero cobrando una prestación), el porcentaje de quienes no han utilizado el permiso se reduce sustancialmente. Según una encuesta que hemos realizado en 2021 a una muestra representativa de 3.100 padres de hijos menores de 7 años (encuesta Quidan, 2021[2]), la proporción de madres elegibles que señalan que no ha utilizado el permiso de maternidad o nacimiento por el menor de sus hijos asciende al 10%, y la de padres elegibles, al 11%.

El perfil de quienes no hacen uso de los permisos depende del sexo y de su posición en el mercado de trabajo, como han evidenciado distintos estudios (Romero-Balsas, 2015; Escot *et al*., 2014; Meil, 2017; Moreno-Mínguez *et al*., 2023). Según la mencionada encuesta Quidan 2021, el 65% de las madres que afirman no haber tenido permiso de maternidad por el último de sus hijos es, principalmente, porque no están en el mercado de trabajo (19%) o porque están desempleadas sin derecho a prestación por desempleo (46%), es decir, dos de cada tres no son elegibles. Entre las que

2 Véase https://quidan-project.com

Figura 7.1. Evolución del uso por los hombres de los permisos parentales, 2005-2020

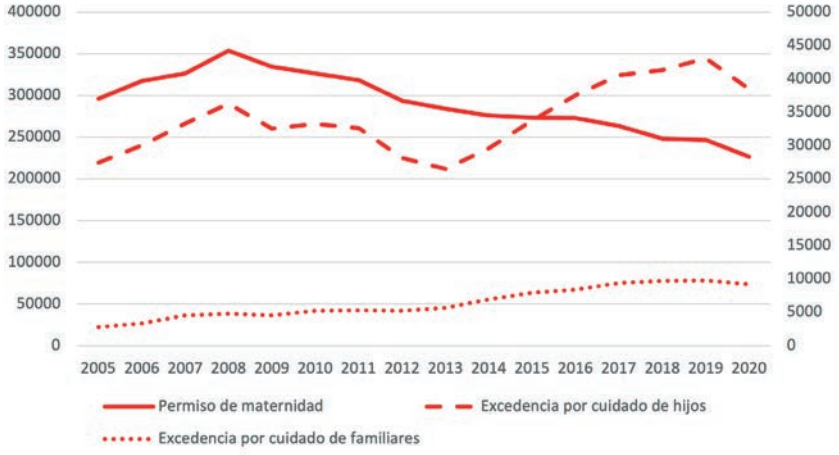


Nota: La escala de la izquierda corresponde al número de expedientes del permiso de nacimiento, paternidad o maternidad. La escala de la derecha al número de excedencias.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inclusión Social, Anuario estadístico, varios años.

sí lo son, pero afirman no haber utilizado el permiso, se encuentran, sobre todo, madres desempleadas con derecho a prestación por desempleo (11%), con contrato temporal (10%) y autoempleadas (7%). El perfil laboral de los padres que no han utilizado permiso por el último de los hijos es más heterogéneo. Aunque quienes no están activos representan un tercio del total —no activos (21%) o desempleados sin prestación (11%)—, los asalariados con contrato indefinido son un grupo relativamente numeroso (27%), seguidos de los autoempleados (27%) y con contrato temporal (16%). Del conjunto de progenitores (ambos sexos) empleados, no obstante, los que en mayor proporción no hacen uso de un permiso son los trabajadores/as autónomos (31% del total de autónomos) y quienes tienen trabajo temporal (20% del total con este tipo de contrato) frente a los asalariados con contrato indefinido (5%).

Figura 7.2. Evolución del uso por las mujeres de los permisos parentales, 2005-2020



Nota: La escala de la izquierda corresponde al número de expedientes del permiso de nacimiento, paternidad o maternidad. La escala de la derecha al número de excedencias.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo e Inclusión Social, Anuario estadístico, varios años.

En conjunto, puede decirse, por tanto, que hay una tendencia hacia un mayor uso de los permisos, sobre todo, por parte de los padres y singularmente del permiso de nacimiento y cuidado. No obstante, aunque se ha llegado a niveles muy elevados, sin diferencias por sexo, sigue habiendo alrededor de un 10% de los padres y madres elegibles que no han podido o querido hacer uso del permiso por nacimiento y cuidado. Cuestión diferente es, no obstante, durante cuánto tiempo utilizan los permisos y si existen diferencias en función del sexo, sobre todo, a raíz de la reforma de 2019. El Instituto Nacional de la Seguridad Social solo publica datos sobre la duración del permiso de nacimiento y cuidado en el caso del primer progenitor por maternidad biológica, evidenciando que las madres utilizan como media el tiempo que tienen legalmente reconocido, esto es, alrededor de 110 días (16 semanas son 112 días naturales) cuando son prestaciones contributivas y de

42 días (6 semanas) cuando son no contributivas (Meil, Escobedo y Lapuerta, 2022). Con la ampliación de la duración del permiso de nacimiento a partir de 2019 es probable que no todos los padres hayan hecho uso de todo el tiempo que tienen legalmente reconocido. El análisis realizado por el autor de los expedientes de Permisos de Nacimiento reconocidos entre 1 de enero de 2021 y 31 de diciembre de 2022, facilitados por la Oficina del Dato de la Seguridad Social, evidencia que la duración media del permiso utilizado por los padres es menor de 112 días: entre quienes no fraccionan alrededor de una semana (los padres de 2021 han usado 104,1 días, y los de 2022, 104,9), pero entre quienes sí han fraccionado la diferencia alcanza el mes (han disfrutado en total 81,1 y 83,3 días respectivamente). Dado que alrededor de dos tercios de los padres han fraccionado el uso del permiso (62,4 y 64,4%), la proporción de padres que no han podido hacer uso de todo el tiempo reconocido es muy elevada. El número medio de días que ha disfrutado la madre, por el contrario, ha sido de 111,1 y 111,3 días entre quienes no han fraccionado y 93,8 y 101,3 días para quienes sí han fraccionado, siendo la proporción de esta pequeña (7,4 y 10,1%).

En cualquier caso, puede afirmarse claramente que hay una tendencia hacia la desfeminización en el uso de los permisos parentales, aunque con grandes diferencias según se trate de permisos remunerados o no remunerados. Mientras apenas existen diferencias por sexo en la proporción de progenitores que utilizan el permiso por nacimiento y cuidado, en el caso de las excedencias, aunque ha aumentado mucho y de forma continuada la proporción de hombres que han hecho uso de esta posibilidad, las diferencias son tan enormes (de todas las excedencias reconocidas en 2022, solo en el 12% de los casos el beneficiario ha sido hombre) que lo único a destacar en tal sentido es que hay una tendencia ascendente.

7.5. El impacto del uso de los permisos parentales en la implicación de los padres en el cuidado de los hijos

Las dificultades para conciliar vida laboral y familiar, como es sabido, dependen de múltiples factores. Por un lado, derivan de las condiciones y características del trabajo, entre las que pueden citarse además del tiempo invertido, su carácter más o menos estacional, la movilidad geográfica que requiere, el grado de autonomía en la organización de los tiempos y en la regulación de la intensidad del trabajo y la posibilidad de teletrabajo, entre otras. Por otro lado, depende de las circunstancias familiares y en particular de la edad y número de hijos, además de la presencia de discapacidades y sus características. Además de ello, depende también de los recursos de conciliación disponibles, donde junto con los derechos discutidos más arriba, también se encuentran las ayudas más o menos puntuales que se reciben de

familiares y otros miembros de las redes de proximidad (vecinos, amistades o conocidos), así como, sobre todo, de la cooperación entre los progenitores. La política de facilitación de la conciliación es relevante no solo por permitir disponer de tiempo de cuidado a través de los permisos parentales y por facilitar flexibilidad en la organización de los tiempos de trabajo, sino también porque tiene efectos en el reparto de las responsabilidades familiares entre los progenitores, propiciando una mayor cooperación que reduce la desigualdad en dicho reparto y facilita con ello la conciliación.

Numerosos estudios realizados tanto en España (Fernández-Cornejo *et al*., 2016; Meil, 2017; Meil *et al*., 2021; Romero-Balsas, 2015) como en otros países (Haas y Hwang, 2008; Huerta *et al*., 2014; Rege y Solli, 2010; Reimer y Pfau-Effinger, 2020, entre otros —Pizarro y Gartzia, 2024, para un metaanálisis—), utilizando distintos indicadores, han mostrado que los padres que han utilizado el permiso de paternidad están más implicados en el cuidado de los niños que los que no lo han hecho. Y no solo es relevante si lo han utilizado o no, sino también el tiempo que lo han hecho, sobre todo en los países en los que la inmensa mayoría de los padres utilizan al menos una parte del tiempo que tienen reconocido, de suerte que, a mayor duración del permiso, mayor es la implicación del padre en el cuidado de niños (Bünning, 2015; Tamm, 2019). Igualmente, numerosos estudios cualitativos han evidenciado cómo no solo es relevante la duración, sino el calendario de uso de ambos progenitores, de forma que si el padre utiliza el permiso para cuidar «solo» mientras la madre se reincorpora al empleo, los efectos socializadores en el cuidado son más intensos, tanto en términos de variedad de tareas que realizan (O'Brien y Wall, 2017; Meil, 2018; Castrillo *et al*., 2020) como de «responsabilidad» en el cuidado, en el sentido de tomar la iniciativa y organizar junto con la madre todos los aspectos del cuidado (Doucet y McKay, 2020). Estos efectos, además, no se limitan al momento en el que los padres se encuentran de permiso, como sucede en los casos en los que se encuentran desempleados, sino que persisten en el tiempo tras la reincorporación al empleo (Bünning, 2015; Meil *et al*., 2021).

En la encuesta Quidan 2021 a padres de niños menores de 7 años mencionada anteriormente se ha utilizado una forma alternativa, apenas utilizada, de medir la implicación de los padres en el cuidado de los hijos para comprobar la solidez de los resultados obtenidos en los estudios anteriormente mencionados, así como para analizar de forma cuantitativa la importancia de que parte del permiso lo utilice el padre una vez que la madre se haya reincorporado al empleo y cuide «solo» al bebé, controlados los efectos de otras variables relevantes. Considerando únicamente las respuestas de los hombres, en la tabla 7.1 se recoge en qué medida el tiempo invertido en el cuidado de niños depende de cómo se ha utilizado el permiso de paterni-

dad/nacimiento, controlados los efectos de distintas circunstancias laborales y familiares relevantes que miden la intensidad de las cargas familiares y la ideología de rol.

Si en otros estudios realizados en España la implicación del padre en el cuidado de los hijos se ha hecho a partir de preguntas sobre quién hacía distintos tipos de cuidado, tales como acostarlos, bañarlos, etc. (Fernández-Cornejo *et al*., 2016; Meil *et al*., 2021, Romero-Balsas, 2022) o preguntando cuánto tiempo dedicaba cada progenitor al cuidado (Meil, 2017; Romero-Balsas, 2015), en este caso se recurre a los «diarios de cuidado» en los que se mide la implicación pidiendo a cada entrevistado que marque en una regla horaria que va desde las 7:00 a las 23:00 horas los intervalos de 15 minutos que cada uno de los agentes de cuidado (entrevistado, pareja, abuelos, persona contratada, escuela infantil, actividades extraescolares y otros) cuidaron de cada uno de sus hijos el último día que trabajó. A partir de los datos recogidos se calcula la media de dedicación temporal en un día laboral estándar de cada uno de los agentes de cuidado, con la restricción de que si cuida de varios hijos al mismo tiempo no se contabilice por duplicado. En el presente caso se analiza el cuidado por el padre. Esta metodología tiene la ventaja de recoger información sobre el uso del tiempo de forma más precisa y fiable que con las metodologías anteriormente señaladas (Robinson, 1999; Gershuny, 2000).

El uso de permisos parentales por parte del padre se recoge a partir de la pregunta «¿durante cuánto tiempo utilizó Usted el permiso de nacimiento y cuidado para el cuidado de su hijo/a mayor y (si tiene más de uno) del más pequeño/a?». Dado que la duración del permiso de paternidad ha ido cambiando, como se ha visto, se ha utilizado como referencia la duración del menor de los hijos (anotando «0» en caso de no haberlo utilizado). También se mide la influencia de haber cuidado en algún momento «solo en casa» durante al menos cuatro semanas. Como variables de control se utilizan, para medir la disponibilidad de tiempo, el número de horas trabajadas a la semana por cada progenitor, dividida en cuatro categorías: no trabaja, trabaja menos de 35 horas, trabaja de 35 a 40 horas (tomado como referencia, por ello se excluye) y trabaja más de 40 horas. Para medir la carga de cuidado, se controla por la edad del hijo más pequeño y si tiene familia numerosa (3 hijos o más), así como por la frecuencia de ayuda en el cuidado por parte de los abuelos (medido a través del «diario de cuidado» antes explicado). Además, se controla también por el nivel de ingresos (que, dada la elevada no respuesta a esta pregunta, se ha sustituido por un indicador de tres categorías de dificultad para llegar a fin de mes) y el nivel educativo de los progenitores (menos que universitarios, secundarios y universitarios) como variable proxy de la ideología de rol de género.

Realizado un ajuste lineal por el método de mínimos cuadrados ordinarios, a partir de la muestra ponderada (para neutralizar la infrarrepresentación de entrevistados con menor nivel de estudios), los resultados arrojan que, como referencia, los padres dedican unas 6 horas diarias al cuidado de los hijos (371 minutos) en un día laboral estándar, aunque con una dispersión muy elevada —con una desviación estándar de casi una hora (55 min.)—, debido en parte a que hay una proporción importante de padres (30,5%) que señalan que cuidan durante todo el tiempo o que no cuidan en absoluto (12,6%). El uso del permiso por nacimiento (paternidad) se revela como estadísticamente significativo, pero su impacto es muy limitado cuando su duración es baja, pues el efecto estimado es de un aumento de 6 minutos por semana utilizada. Si el permiso se ha utilizado para cuidar del bebé durante al menos 4 semanas «sólo», una vez que la madre se ha reincorporado al empleo, su impacto aumenta sustancialmente hasta casi una hora (45 minutos). Se necesita tiempo y oportunidades para aprender a identificar las demandas y necesidades del bebé y resolverlas, para asumir las tareas como propias, definir la identidad como padre y transformar los roles de género en esta materia (Meil, 2018). El permiso por nacimiento proporciona estas oportunidades, facilitando la socialización del padre en el cuidado y contribuyendo a definir los términos de su rol y de su identidad como padre cuidador (además de proveedor económico). Por tanto, estos resultados confirman que el potencial transformador de las relaciones de género en el seno de la familia del uso de los permisos parentales por parte de los padres es fuerte cuando no se utiliza solo unas pocas semanas, sino durante varios meses y particularmente si se utiliza para cuidar «solo» durante al menos un mes.

Otras variables relevantes que explican el grado de implicación de los padres están relacionadas con su disponibilidad de tiempo, definida por la duración del tiempo de trabajo. Si los padres están desempleados, su implicación en un día laboral aumenta sustancialmente —casi 4 horas (237 minutos)—, mientras que si trabajan por encima de 40 horas su dedicación disminuye (45 min.). La duración de la jornada de trabajo de la madre no aparece como estadísticamente significativa a los niveles convencionales de menos de un 5% de riesgo de error, pero apuntan en una dirección similar si se amplía el nivel de riesgo de error hasta el 10%: si la madre no trabaja, el padre dedica algo menos de tiempo (38 min. menos) y si trabaja por encima de 40 horas, dedica más de una hora a su cuidado (61 minutos). Resultados equivalentes se obtienen por García-Faroldi (2022) y Romero (2022) analizando datos de la Encuesta de Fecundidad, 2018 del INE. La sobrecarga de trabajo de cuidado (medida por el número de hijos, su edad y la ayuda que reciben de los abuelos) evidencia que los padres de familia numerosa dedican más tiempo —casi 1,5 horas más (86 minutos)—, mientras que la edad de los hijos y la presencia de abuelos no resultan significativas, debido en parte a que el cuidado por los abuelos no conlleva menor implicación paternal (Meil *et al.*, 2018).

Tabla 7.1. Modelo de regresión lineal del tiempo invertido (en minutos) por el padre a la semana en el cuidado de sus hijos

	Coeficiente b	Desviación estándar
Constante	357,2***	57,1
Duración del permiso de nacimiento del menor de los hijos (no ha utilizado = 0)	4,3*	1,7
Padre ha cuidado solo 4 o más semanas	52,8**	19,4
Padre no está trabajando	233,5***	36,8
Padre trabaja menos de 35 horas semanales	60,7*	30,9
Padre trabaja 41 y más horas semanales	-45,0*	22,1
Pareja no está trabajando	-33,6	21,9
Pareja trabaja menos de 35 horas semanales	2,9	23,4
Pareja trabaja 41 y más horas semanales	63,8*	33,0
Número de hijos	11,4	29,0
Edad del hijo más pequeño menor de 2 años	-8,6	20,2
Los abuelos ayudan a cuidar a diario o varias veces a la semana	11,3	17,0
Dificultad para llegar a fin de mes	19,2	13,1
Nivel educativo del padre	34,2*	14,7
Nivel educativo de la madre	-8,9	14,4
N.º casos/R cuadrado	1.447	0.06

Nota: * probabilidad de error p<5%, ** p<1%, *** p<0,1%.

Fuente: microdatos de la encuesta Quidan, 2021, valores ponderados.

Estudios anteriores (Romero-Balsas, 2022) evidencian que a medida que el permiso de paternidad fue siendo utilizado por más padres y aumentó su duración, las tareas concretas en las que los padres se han implicado se han hecho más variadas, no centrándose solo en tareas lúdicas y realizadas fuera del hogar, sino también en tareas de cuidado instrumentales. El análisis que se puede realizar con los datos obtenidos en la encuesta Quidan evidencia que el hecho de utilizar el permiso de nacimiento para cuidar «solo» de los hijos mientras la pareja se reincorpora al empleo propicia aún más esta diversificación del cuidado y la implicación diaria en las tareas consideradas como «instrumentales» (Meil, 2019 y Meil *et al.*, 2018). Como

puede observarse en la tabla 7.2, y según las valoraciones de los padres entrevistados cuando se les pregunta sobre la frecuencia con la que realizan tareas concretas de cuidado, alrededor de dos tercios de los padres que han cuidado «solos» de sus hijos durante al menos un mes están implicados a diario en las tareas cotidianos de bañarlos, vestirlos, darles de comer, jugar y (algo menos) acostarlos, una proporción mayor que si no han cuidado «solos». Lo mismo sucede con el resto de las tareas. Por tanto, la mayor dedicación temporal se produce por una mayor implicación en todo tipo de tareas, yendo mucho más allá de «ayudar» o «entretener» a los hijos (Meil, 2018; Romero, 2022; García Faroldi, 2022).

Tabla 7.2. Porcentaje de padres que señalan realizar las distintas tareas de cuidado diariamente según hayan cuidado «solos» de sus hijos durante al menos 4 semanas o no

	Ha cuidado «solo» durante 4 semanas o más	Demás casos	Total	Nivel de significación
Dar comidas (desayuno, comida, merienda y cena)	78	69	71	***
Llevarle o traerle al colegio, escuela infantil o extraescolares	59	50	52	**
Jugar o acompañar en juegos, ayudar con las tareas escolares	70	62	65	**
Ayudar a asearse o vestirse	74	67	69	**
Acompañar al parque/ la calle	56	47	49	**
Ponerles la tele, tablet, móvil, etc.	51	50	50	**
Dormir a los niños	65	58	60	**

Nota: La diferencia hasta 100 de cada valor es la proporción de quienes realizan la tarea con menor frecuencia que a diario. * probabilidad de error p<5%, ** p<1%, *** p<0,1%.

Fuente: microdatos de la encuesta Quidan, 2021, valores ponderados.

7.6. Resumen y conclusiones

Los permisos parentales han ido ganando protagonismo en los últimos años como instrumentos eficaces para fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral, no solo porque facilitan tiempo para cuidado, sino también porque constituyen un eficaz mecanismo para transformar las relaciones de género en la familia e indirectamente en la empresa. Este protagonismo se ha plasmado en sucesivas reformas que han ido mejorando las condiciones de acceso y disfrute de estos permisos y singularmente del permiso de nacimiento y cuidado. Un hito importante en este sentido ha sido la reforma realizada en 2019 en el marco de otras medidas destinadas a promover la igualdad efectiva de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, dejando en un segundo plano, sin embargo, necesidades de cuidado de la salud de la madre relacionadas con la gestación y el parto (Escobedo, 2022). Bajo el lema de «permisos iguales e intransferibles», esta reforma ha igualado la duración y condiciones de acceso del permiso de maternidad y paternidad. Los objetivos que se persiguen con la reforma son desfeminizar el uso de los permisos parentales y con ello contribuir a eliminar la discriminación de la maternidad en el mercado de trabajo, al tiempo que se fomentan unas relaciones más igualitarias en la familia.

En este trabajo, por un lado, se han enmarcado las características de esta reforma en el contexto más general de su integración dentro de la política de igualdad de género. Por otro lado, se ha analizado hasta qué punto se está produciendo una desfeminización en el uso de los permisos y qué impacto tiene esto en la mayor cooperación entre los progenitores para hacer frente a la conciliación de la vida familiar y laboral. Los datos analizados permiten constatar una tendencia general hacia una desfeminización en el uso de los permisos tanto remunerados como no remunerados, aunque con grandes diferencias en función del género entre unos y otros. En el primer caso, esto es, en el uso del permiso de nacimiento y cuidado, el porcentaje de padres y madres que utilizan el permiso ha llegado a ser prácticamente igual y alcanza al 90% de progenitores elegibles. Ahora bien, mientras casi todas las madres utilizan todo el tiempo que la legislación les reconoce, en el caso de los padres hay una elevada proporción que no puede, o quiere, hacer uso de todo el tiempo reconocido, sobre todo entre quienes fraccionan el uso del permiso. En el caso de las excedencias, por el contrario, aunque el número de padres que han hecho uso de esta opción ha crecido, su proporción es muy pequeña y las diferencias de género siguen siendo muy grandes.

El uso de estos permisos tiene importantes efectos en las relaciones de género en la familia, puesto que contribuye a que los padres se impliquen

más en el cuidado de los niños y en las tareas domésticas, lo que redunda en un reparto más igualitario de las responsabilidades familiares. Este proceso se traduce en menores dificultades para conciliar vida laboral y familiar, al ser más frecuente la cooperación entre los progenitores a la hora de resolver las necesidades familiares. Estos efectos son mucho más intensos cuando los padres han pasado por la experiencia de cuidar solos a sus hijos, mientras sus parejas trabajaban, durante un periodo significativo de tiempo (al menos un mes). Dado que la legislación tras la reforma de 2019 permite el fraccionamiento durante el primer año de vida del bebé de la parte no obligatoria del permiso de nacimiento y cuidado, pero no prevé incentivos para hacerlo de ese modo, ni se ha fomentado mediante campañas de sensibilización el que así se haga, futuras reformas deberían utilizarse para introducir incentivos para el uso secuencial de la parte no obligatoria del permiso, e incluso reducir la parte obligatoria. Más en general debería fomentarse mediante campañas de sensibilización el uso del permiso de esta forma con el fin de reducir más rápidamente las desigualdades de género tanto en el seno de la familia como del trabajo, facilitando con ello la conciliación de la vida laboral y familiar.

Referencias bibliográficas

Addati, L., Cassirer, N. y Gilchrist, K. (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. Genève: International Labour Office. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_242615.pdf

Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G., Koslowski, A. y Moss, P. (Eds.) (2023). *19th International Review of Leave Policies and Research 2023.* https://childcarecanada.org/sites/default/files/Blum_etal_LPRN_full_report_2023.pdf

Brandth, B. y Kvande, E. (2020). *Designing Parental Leave Policy. The Norway Model & the Changing Face of Fatherhood*. Bristol: Bristol University Press.

Bungum, B. y Kvande, E. (2023). Norway country note. En B. Blum, I. Dobrotic, G. Kaufman, A. Kolowski y P. Moss (Eds.), *19th International Review of Leave Policies and Research 2023* (pp. 426-435).

Bünning, M. (2015). What happens after the «daddy months»? Fathers' involvement in paid work, childcare, & housework after taking parental leave in Germany. *European Sociological Review*, *31*(6), 738-748.

Castrillo, C., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P. y Meil, G. (2021). Becoming primary caregivers? Unemployed fathers caring alone in Spain. *Families, Relationships & Societie*s, *10*(3), 517-533. https://doi.org/10.1332/204674320X15919852635855

COM (2017). 253 final, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional de los progenitores y cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (136), 183-210.

Correia, R. B., Wall, K. y Leitão, M. (2023). Portugal country note. En B. Blum, I. Dobrotic, G. Kaufman, A. Kolowski y P. Moss (Eds.), *19th International Review of Leave Policies and Research 2023* (pp. 455-469).

Cuesta, J. (2012). La maternidad en España, primer tercio del siglo XX. Encrucijada de trabajo, salud y género. *Diversité–Recherche et Terrains*, (3). https://doi.org/10.25965/dire.272

De la Corte Rodríguez, M. (2020). La Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional y su repercusión en la legislación española. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (146), 69-95.

De la Porte, C., Im, Z. J., Pircher, B. y Szelewa, D. (2023). The EU's work-life balance directive: Institutional change of father-specific leave across member states. *Social Policy and Administration, 57*(4), 549-564. https://doi.org/10.1111/spol.12920

Doucet, A. y McKay, L. (2020). Fathering, parental leave, impacts, & gender equality: what/how are we measuring? *International Journal of Sociology and Social Policy*, *40*(5/6), 441-463. https://doi.org/10.1108/IJSSP-04-2019-0086

Earle, A., Raub, A., Sprague, A. y Heymann, J. (2023). Progress towards gender equality in paid parental leave: an analysis of legislation in 193 countries from 1995-2022. *Community, Work and Family*. https://doi.org/10.1080/13668803.2023.2226809

Escobedo, A. (2022). Una oportunidad de ampliación y mejora del sistema español de licencias remuneradas parentales y por cuidados familiares. *IgualdadES*, (7), 611-628. https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.09

Escobedo, A. y Wall, K. (2015). Leave policies in Southern Europe: continuities and changes. *Community, Work and Family, 18*(2), 218-235. https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1024822

Escot, J., Fernández-Cornejo, J. A. y Poza, C. (2014). Fathers' use of childbirth leave in Spain. The effects of the 13-day paternity leave. *Population Research & Policy Review, 33*(3), 419-453. https://doi.org/10.1007/s11113-013-9304-7

Eydal, G. B. y Gíslason, I. V. (2023). Iceland country note. En B. Blum, I. Dobrotic, G. Kaufman, A. Kolowski y P. Moss (Eds.), *19th International Review of Leave Policies and Research 2023* (pp. 308-313).

Fernández-Cornejo, J. A., Escot, L., Del-Pozo, E. y Castellanos-Serrano, C. (2016). Do fathers who took childbirth leave become more involved in their children's care? The case of Spain. *Journal of Comparative Family Studies*, *47*(2), 169-191. https://doi.org/10.3138/jcfs.47.2.169

García Faroldi, L. (2022). Estrategias de conciliación y corresponsabilidad de las parejas de mediana edad. En F. Requena y L. Ayuso (Eds.), *La gestión de la intimidad en la sociedad digital. Pareja y rupturas en la España actual* (pp. 133-170). Bilbao: Fundación BBVA.

Gershuny, J. (2000). *Changing times: Work and Leisure in Post-Industrial Society*. Oxford: Oxford University Press.

Haas, L. y Hwang, C. P. (2008). The impact of taking parental leave on fathers' participation in childcare and relationships with children: Lessons from Sweden. *Community, Work & Family*, *11*(1), 85-104.

Haas, L. y Rostgaard, T. (2012). Fathers' rights to paid parental leave in the Nordic countries: consequences for the gendered division of leave. *Community, Work & Family*, *14*(2), 177-195.

Huerta, M. C., Adema, W., Baxter, J., Han, W. H., Lausten, M., Lee, R. y Waldfogel, J. (2014). Fathers' Leave and Fathers' Involvement: Evidence from Four OECD Countries. *European Journal of Social Security,* (16), 308-346.

Kotsadam, A. y Finseraas, H. (2011). The state intervenes in the battle of the sexes: Causal effects of paternity leave. *Social Science Research*, *40*(6), 1611-1622.

Lapuerta, I. (2013). ¿Influyen las políticas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (141), 29-60.

Meil, G. (2017). Permisos parentales para hombres y corresponsabilidad en el cuidado de niños. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (131), 15-34.

Meil, G. (2018). Spanish fathers benefiting from maternity leave: Experience and policy demands. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (136), 17-37.

Meil, G., Escobedo, A. y Lapuerta, I. (2023). Spain country note. En B. Blum, I. Dobrotic, G. Kaufman, A. Kolowski y P. Moss (Eds.), *19th International Review of Leave Policies and Research 2023* (pp. 526-540).

Meil, G., Rogero-García, J. y Romero-Balsas, P. (2018). Grandparents´ Role in Spanish Families. *Work/Life Balance Strategies, Journal of Comparative Family Studies*, *49*(2), 163-177. https://doi.org/10.3138/jcfs.49.2.163

Meil, G., Romero-Balsas, P. y Rogero-García, J. (2019a). Spain: leave policy in times of economic crisis. En P. Moss, A. Z. Duvander y A. Koslowski (Eds.), *Parental Leave & Beyond. Recent international developments, current issues and future directions* (pp. 21-38). Bristol: Policy Press.

Meil, G., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P. y Díaz-Gandasegui, V. (2021). The Impact of Paternity Leave Compared to Unemployment on Child Care and Housework Distribution in Spain. *Journal of Family Issues, 44*(3), 633-653. https://doi.org/10.1177/0192513X211054469

Meil, G., Romero-Balsas, P., Rogero-García, J. y Castrillo-Bustamante, C. (2019b). El camino hacia permisos de maternidad y paternidad iguales e intransferibles en España. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, (141), 15-36.

Moreno-Mínguez, A., Martín-Román, A. y Moral, A. (2023) Father's parental leave use in Spain: the effect of education in the household. *Journal of Family Studies, 29*(6), 2631-2649. https://doi.org/10.1080/13229400.2023.2179534

Moss, P., Duvander, A. Z. y Koslowski, A. (Eds.) (2019). *Parental Leave & Beyond. Recent international developments, current issues & future directions.* Bristol: Policy Press.

O'Brien, M. y Wall, K. (Eds.) (2017). *Comparative Perspectives on Work-Life Balance & Gender Equality. Fathers on Leave Alone.* Life Course Research & Social Policies 6. Switzerand: Springer Open. http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-42970-0

Pizarro, J. y Gartzia, G. (2024). Paternity leave: A systematic review and directions for research. *Human Resource Management Review, 34*(1). https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2023.101001

Rege, M. y Solli, I. F. (2010). The Impact of Paternity Leave on Long-Term Father Involvement. *CESifo Working Paper Series*, 3130. https://ssrn.com/abstract=1649344

Reimer, T., Blum, S., Erler, D. y Schober, P. (2023). Germany country note. En B. Blum, I. Dobrotic, G. Kaufman, A. Kolowski y P. Moss (Eds.), *19th International Review of Leave Policies and Research 2023* (pp. 276-286).

Reimer, T. y Pfau-Effinger, B. (2020). Different types of parental leave use by German fathers and their engagement in childcare in subsequent years. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, (48), 7-26.

Robinson, J. P. (1999). The time-diary method: structures and uses. En W. E. Pentl y A. S. Harvey, M. Powell-Lawton y M. A. McColl (Eds.), *Time Use Research in the Social Sciences* (pp. 47-89). New York/London: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

Romero-Balsas, P. (2015). Consequences Paternity Leave on Allocation of Childcare and Domestic Tasks. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (149), 87-109. http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.149.87

Romero-Balsas, P. (2022). Incremento en la duración del permiso exclusivo para padres y sus consecuencias en el cuidado infantil desde la perspectiva de las madres. *Revista Española de Sociología*, *31*(1), a85. https://doi.org/10.22325/fes/res.2022.85

Son, K. (2023). The Origin of Social Policy for Women Workers: The Emergence of Paid Maternity Leave in Western Countries. *Comparative Political Studies, 57*(1), 69-100. https://doi.org/10.1177/00104140231169024

Tamm, M. (2019). Fathers' parental leave-taking, childcare involvement and labor market participation. *Labour Economics*, (59), 184-197. https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.04.007

Wall, K. y Escobedo, A. (2009). Portugal and Spain: Two Pathways in Southern Europe. En S. B. Kamerman y P. Moss (Eds.), *The Politics of Parental Leave Policies. Children, Parenting, Gender & the Labour Market* (pp. 207-226). Policy Press.

World Health Organization (WHO) (2018). *World Health Assembly, 71. Infant & young child feeding*. https://apps.who.int/iris/h&le/10665/279517

8

Gobernanza multinivel de las políticas familiares y de conciliación: los servicios de atención y educación infantil

Anna Escobedo Caparros

8.1. Introducción

Esta contribución ofrece una visión y reflexión de conjunto sobre el rol de los servicios en las políticas familiares y de conciliación. Los servicios infantiles son un componente esencial de los arreglos de conciliación de las familias, y uno de los instrumentos o mecanismos más complejos e interesantes de las políticas familiares, que se caracterizan por servir a finalidades específicas y por formalizar cuidados mediante empleo cualificado. Con el fin de garantizar el cuidado infantil, pueden plantearse de forma sustitutiva o complementaria a las licencias parentales, por ejemplo, cuando madres o padres atienden servicios o grupos de apoyo a la crianza en los periodos de licencia parental en casa, o cuando las familias combinan la asistencia a escuelas infantiles con licencias a tiempo parcial o reducciones de jornada protegidas y reversibles. Distintos tipos y diseños en los servicios pueden servir mejor a unos u otros objetivos (Adema *et al.*, 2020; OCDE, 2011).

Hay una diversidad de objetivos de política familiar (salud y bienestar, equidad social y de género, redistribución de recursos a lo largo del ciclo vital), así como una gran variabilidad de situaciones y necesidades familiares, por lo que la atención a la pluralidad y la diversificación en los servicios es otro de los aspectos que aquí se abordan (OCDE, 2022).

Los países que ofrecen garantías subjetivas de cuidado infantil articulan sus políticas de licencias parentales y de servicios a la primera infancia, teniendo en cuenta la diversidad de objetivos a los que las distintas combinatorias sirven (Escobedo, 2014). Los países nórdicos que son un referente en lograr compatibilizar objetivos suelen ofrecer un año de licencia parental bien retribuida, con criterios de equidad social y de género, y garantías subjetivas de acceso a servicios a partir del año. Ofrecen además un abanico de prestaciones adaptables para atender a la diversidad de situaciones (Wall y Escobedo, 2013), en particular para conseguir la inclusión de los colectivos más vulnerables.

Históricamente en la sociedad española, entre los actores sociales con capacidad de incidencia, ha habido mayor consenso y preferencia en favor de las escuelas infantiles, que se alineaban con los desarrollos socioeconómicos dominantes. Estas se han regulado desde la perspectiva educativa y del interés superior de niños y niñas, fruto de una larga historia de movimientos de renovación pedagógica y de apoyo social a la educación. Otras perspectivas como la de las madres y padres que pedían más tiempo protegido y remunerado de licencia por nacimiento, en particular por razones de salud materno infantil y de extensión de la lactancia materna a seis meses siguiendo las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, no han logrado hasta el momento hacerse paso de forma efectiva entre los actores políticos y los grupos de interés (Meil *et al*., 2019; 2022).

La ubicación de los servicios en el espacio social regulatorio de la Administración educativa tiene muchos pros y algunos contras. La principal ventaja es el de unas dinámicas más estables de financiación y regulación de calidad de los servicios y de las condiciones laborales, aspecto que todavía no se suele garantizar al mismo nivel en el ámbito de las políticas de servicios sociales, más sujetas a vaivenes presupuestarios. Esto ha comportado que hay una dinámica de corte más escolar, relativamente más fiable, pero no siempre bien adaptada a las edades más tempranas, o que no resuelve todas las necesidades de conciliación de todos los grupos poblacionales, con necesidades y situaciones diversas (por razones culturales, territoriales, laborales o de salud).

También conforme avanza este proceso de institucionalización de la infancia y en un contexto de baja fecundidad y mileurista, han emergido voces y opciones distintas en la organización de la vida laboral a lo largo

del curso vital. Un número creciente de madres y padres, en algunos casos organizados, buscan soluciones para dar una mayor centralidad a los años de crianza de esos pocos hijos, periodo crucial al que se atribuye un alto significado e importancia en el proyecto vital en términos de agencia y de felicidad. Esas tendencias también aportan crítica en relación con una institucionalización de los niños que se puede considerar excesivamente temprana con modelos que consideran rígidos o de baja calidad. En un contexto de muy baja fecundidad, de mercados laborales mileuristas que generan condiciones laborales y de vida muy desiguales, de límites al crecimiento económico y nuevos retos a la sostenibilidad socioambiental, es importante escuchar a todas esas voces, y ver cómo se les puede dar respuesta en entornos de calidad y acompañamiento (por ejemplo, en la detección precoz de dificultades de salud o sociales, que puedan ahorrar costes y sufrimientos ulteriores).

Los servicios requieren de una organización más compleja que otras prestaciones sociales, ya que implican personal con distintos tipos o niveles de cualificación (Cameron y Moss, 2007). Comportan impactos más direccionados en la perspectiva de inversión en la infancia, con potenciales mejoras importantes en las capacidades de aprendizaje y bienestar de niños que viven en entornos familiares más desfavorecidos, siempre y cuando se cumplan requisitos de calidad. Favorecen un mercado de trabajo especialmente femenino, que cuando se cumplen condiciones de calidad en el empleo, genera desarrollo comunitario y económico sostenible. La experiencia histórica de la crisis de 2008 ha mostrado además que los servicios resultan más resilientes a las crisis coyunturales, dado que es más fácil recortar ayudas monetarias que cerrar centros y servicios con trabajadores y diversidad de actores comprometidos en su continuidad (Escobedo y Wall, 2015; Adema *et al*., 2015).

La implementación de la Garantía Infantil Europea en España (UE, 2021; MDSA2030, 2021), de la Directiva 2019 de Conciliación de la Vida laboral y familiar (UE, 2019) junto con los trabajos preparatorios de una nueva ley de apoyo y protección a las familias en su diversidad (OCDE, 2022; MDSA2030, 2022), en un contexto de importante reducción de la natalidad, convierte en factible el horizonte de garantía subjetiva de cuidados para los niños y niñas de 0 a 3 años. La universalización de un derecho infantil al cuidado conlleva la diversificación en los servicios infantiles, tanto preescolares como extraescolares o complementarios a la escuela, de forma complementaria y articulada con la extensión y mejora del sistema de licencias parentales (por nacimiento, por crianza o por atención a las enfermedades frecuentes durante la infancia). Es un momento para el debate bien fundamentado y para el intercambio de resultados

de investigación, con interesantes estudios que se han desarrollado en este ámbito en la última década (León y Maestripieri, 2022; Río-Ruiz *et al*., 2022; Navarro-Varas, 2022; Saurí y González, 2022; Save The Children, 2019; Vandenbroeck, 2020).

Este capítulo realiza una revisión con perspectiva histórica de la cuestión de los servicios infantiles de atención y educación infantil preescolares y extraescolares, y de resultados de investigaciones realizadas en la última década, aportando datos comparativos en el contexto europeo y de la OCDE. Concluye situando algunos de los dilemas y puntos cruciales a tener en cuenta en el avance hacia una garantía subjetiva de atención infantil en España.

8.2. Definición, criterios y mecanismos de las políticas de conciliación

La conciliación de la vida laboral y familiar consiste en hacer compatible de forma simultánea las carreras o trayectorias profesionales de los individuos con la crianza de hijos y la vida familiar en condiciones de calidad e igualdad (es decir, sin penalizaciones, como son los diferenciales salariales, horizontales o verticales u otras brechas económicas, y en el ámbito privado sin deterioro de la salud o el bienestar). Con la expansión del modelo familiar de doble sustentador y cuidador, y del modelo de ciudadanía activa tanto en el ámbito laboral como de los cuidados, las necesidades de conciliación se han generalizado para toda la población adulta sobre una base individual y ya no solo familiar. Aunque esta segunda sigue siendo relevante en términos de trayectoria longitudinal. Los modelos familiares anteriormente prevalentes que pivotan sobre el sustentador masculino y el rol cuidador de la esposa, basados solo en la complementariedad de roles desiguales, son actualmente considerados de alto riesgo social, tanto por el riesgo de ruptura en la pareja como por la mayor vulnerabilidad de las trayectorias laborales individuales.

Responder a esas necesidades de conciliación se ha convertido en uno de los objetivos de las políticas familiares, en la encrucijada de varias políticas sociales (laboral, Seguridad Social, sanidad, educación, servicios sociales...) y de distintos niveles de gobernanza (estatal, autonómica y local, entidades o agentes sociales ya sea a nivel sectorial o de empresa). En ausencia de políticas de conciliación adecuadas se agudiza la desigualdad social y por motivos de género, y cae la fecundidad a niveles claramente por debajo del reemplazo intergeneracional, concentrándose los efectos negativos en los grupos de población más vulnerables, entre los que se amplifican potencialmente los distintos ejes de desigualdad.

Las políticas de conciliación se orientan a mejorar:

1. La organización del trabajo y su distribución a lo largo del ciclo vital para hombres y mujeres.

2. Las prestaciones de la Seguridad Social asociadas a licencias parentales y por cuidados de familiares para proteger el empleo y la calidad de vida de las personas cuidadoras, con criterios de corresponsabilidad entre hombres y mujeres.

3. Las políticas de servicios de atención infantil y a la dependencia (que por otro lado formalizan el trabajo de cuidado y generan la emergencia de un número importante de empleos, tradicionalmente muy feminizados en sectores muy intensivos en trabajo, que pueden generar un desarrollo y bienestar social sostenible) que requieren una buena dosis de planificación territorial para permitir la accesibilidad de población cambiante a esos servicios.

Las necesidades de conciliación se agudizan en fases intensas de provisión de cuidados en torno al nacimiento, la lactancia, los primeros años de crianza de los hijos, así como en accidentes o enfermedades graves o leves que requieren de un cuidado familiar, personal y poco transferible. Las políticas de conciliación se orientan a una redistribución horizontal de recursos para que las personas en esas fases de sus vidas reciban el apoyo extraordinario que necesitan para responder y encajar esas situaciones sin rupturas en su desarrollo profesional ni renunciar a aspectos esenciales de su vida familiar o personal (por ejemplo, la maternidad o la paternidad, o atender a un ser querido en situación de riesgo vital o dependencia). En fases de necesidad intensa y cuidados intransferibles, el mecanismo adecuado son las licencias parentales y por cuidados familiares (ausencias remuneradas y protegidas del lugar de trabajo, de duración limitada a tiempo completo o a tiempo parcial), ya que en su ausencia se acentúa el riesgo de salida no regulada del empleo, especialmente para las mujeres que tienen más integrado el deber social de cuidar y cuando sus salarios son más bajos, por tanto en grupos más vulnerables y con niveles educativos más bajos. Cuando las necesidades no son tan intensas, y durante fases mucho más largas, los servicios son el componente esencial de las políticas de conciliación. Ambas prestaciones no son necesariamente sustitutivas. En una proporción las familias utilizan servicios infantiles de forma complementaria a las licencias parentales a tiempo parcial conocidas en nuestro país como reducciones horarias por cuidado de hijos (Romero-Balsas *et al*., 2022).

A diferencia de las prestaciones económicas, relativamente más fáciles de gestionar, la provisión de servicios es de una mayor complejidad, si bien

permiten también actuaciones más complejas y sofisticadas, y la experiencia de crisis económicas y fiscales como las del 2008 han mostrado su mayor resiliencia respecto a prestaciones económicas que fueron fácilmente eliminadas en distintos países (Adema y Nabil, 2015; Adema *et al*., 2020).

Los servicios son más costosos y complejos de organizar que las prestaciones monetarias o las desgravaciones fiscales, requieren profesionales cualificados, el establecimiento y oferta de currículums formativos previos, la definición y caracterización de puestos de trabajo, la habilitación de espacios de calidad costosos en entornos urbanos densos, la accesibilidad mediante transporte público cuando estos se encuentran alejados o en entornos menos densos, y la adaptación a los cambios de población en el territorio, ya sea por movilidad interna o por procesos migratorios, o por cambios en la estructura de edades en un barrio o territorio (Fraisse y Escobedo, 2014).

Por otro lado, bien gestionados, permiten también efectos más complejos y direccionados que los de una mera transferencia económica, tales como:

- Atención y estimulación educativa de calidad. Contribuir a superar las desigualdades educativas desde su base y principio entre niñas y niños en grupos sociales más vulnerables, preparándolos así mejor para la educación primaria. Numerosas investigaciones y cuerpo de conocimiento consolidado han mostrado que es la etapa educativa con mayores retornos de inversión, a pesar de ser paradójicamente la menos dotada y financiada en nuestro país (OCDE, 2022; León y Maestripieri, 2022).

- Detección precoz y posible resolución temprana de dificultades de desarrollo infantil o familiares, cuando los servicios son de calidad con profesionales capacitados para observar e identificar ese tipo de situaciones que los padres en casa (y sin referentes comparativos) es más difícil que detecten.

- Apoyo a las familias y vehicular los programas de parentalidad positiva, pudiendo ser las escuelas infantiles un nodo de entrada y participación de las familias en las redes de servicios sociales, y sociosanitarios enfocados a las familias y a la primera infancia.

- Fomento de empleo de calidad en el sector de los cuidados: la formalización mediante empleo formal y de calidad del trabajo de cuidados es uno de los mecanismos por los que las sociedades nórdicas han generado pleno empleo en condiciones de calidad y socialmente igualitarias, con servicios de alta calidad con profesionales bien

formados. En ausencia de un modelo de inversión o financiación pública, el trabajo en los servicios de atención y cuidado se segmenta fuertemente y se precariza en los estratos que aparentemente pueden ser prestados con menor formación... El modelo de calidad genera un empleo de mayor calidad que permite prevenir la brecha salarial de género y equilibrar perfiles (Cameron y Moss, 2007a; 2007b). Permite ofrecer también servicios de mayor calidad en los que tareas aparentemente básicas de higiene o alimentación pueden convertirse en espacios educativos, de desarrollo y bienestar personal, o de detección precoz de problemas de salud.

- Políticas de género con acción positiva para la inclusión de hombres en estas profesiones, con cuotas y estímulos tanto en la formación como en la contratación para estos servicios. La inclusión de hombres en las profesiones y servicios de cuidados, por un lado, genera referentes positivos y normalizadores para los padres y para los hombres en general en funciones sociales de cuidado, equilibra los equipos y permite desarrollar estilos más diversos de cuidados, así como responder a las necesidades de referentes masculinos que tienen también las personas cuidadas, ya sean niños, adolescentes, jóvenes, adultos o mayores.

- Políticas de desarrollo local y de reequilibrio territorial, ya que la oferta y accesibilidad a servicios infantiles de calidad es un fuerte reclamo y factor de competitividad territorial y atracción de población joven activa en fases de crianza, además de generar empleo y desarrollo territorial endógeno (Fraisse y Escobedo, 2014).

A principios del 2000, el 20% del empleo femenino en Dinamarca se hallaba en el sector de los servicios de cuidado, mientras que la estimación se reducía a menos del 5% en España (Cameron y Moss, 2007a), por lo que una parte importante del déficit de empleo femenino que se observaba en España, en comparación con sociedades de pleno empleo como la danesa, respondía al escaso desarrollo de estos servicios a inicios del siglo XXI. En estas dos últimas décadas la situación ha cambiado de forma importante: en el marco de las agendas educativas se han desarrollado el primer ciclo 0-3 de educación infantil, con un amplio apoyo social, siendo uno de los países con más menores de tres años escolarizados, si bien en conjunto sobre la base de un importante coste para las familias, que se traduce en un menor uso entre los grupos de población con menores ingresos, ya que no disponen de facilidades de acceso, con una gran heterogeneidad territorial en las condiciones familiares y de los profesionales del sector; estos también soportan una parte de los costes, ya que no siempre gozan de buenas condiciones de trabajo —en particular en el sector privado—.

8.3. La gobernanza multinivel de las políticas de conciliación y en particular en su vertiente de servicios infantiles

La prestación de servicios en el ámbito de las políticas familiares es el resultado de múltiples *inputs*, y requiere de una actuación conjunta entre diferentes niveles territoriales y ámbitos de actuación (regulación y financiación estatal y autonómica, regulación de perfiles profesionales, formación de profesionales, regulación de sus condiciones de trabajo, construcción y habilitación de espacios, criterios de planificación territorial que conlleva la ubicación de servicios en el territorio atendiendo al asentamiento y cambios poblacionales, criterios de cooperación con el sector privado, en particular no lucrativo en el ámbito educativo, socioeducativo o sociosanitario, criterios de oferta y priorización de plazas, gestión de precios y becas, cooperación entre educación, sanidad y servicios sociales, evaluación, supervisión e inspección...).

Junto a los servicios de atención sanitaria, las escuelas infantiles hasta los tres años son una buena puerta o nodo de entrada para informar y acoger a las familias a la red de sistemas de apoyo social del sistema público y comunitario.

Las políticas familiares tienen múltiples niveles, cada cual con sus competencias, posibilidades y limitaciones. El diálogo y encaje entre las diferentes agendas entre estos distintos niveles puede ser una fuente relevante de innovación y desarrollo, aunque la labor de transferencia no es automática y conviene contextualizar y evaluar adecuadamente.

En el ámbito de los servicios infantiles, a nivel estatal se produce la regulación básica educativa y de servicios sociales, así como mecanismos de evaluación y seguimiento. Ha habido diversos planes de estímulo para el grupo 0-3, para coadyuvar a que comunidades autónomas y municipios amplíen la oferta pública. Más recientemente se ha sumado un primer plan, el Plan Corresponsables, de estímulo a CC. AA. y municipios, para impulsar la formalización de empleo en servicios extraescolares o la formalización de servicios diversos de atención infantil, para responder a situaciones a las que no llegan los servicios públicos más estandarizados como las escuelas infantiles. Si bien la ley de promoción de la autonomía personal —la llamada ley de la dependencia— también se orienta a las familias con niñas y niños con problemáticas añadidas de dependencia, no se dispone de un seguimiento claro a nivel estatal de cómo la ley de dependencia ha contribuido al desarrollo de los servicios para estas familias.

Al Estado corresponden también la regulación de las condiciones laborales que determinan, por un lado, las posibilidades de conciliación de las familias en España, en particular la retribución y/o protección de permisos y licencias parentales a tiempo completo o parcial, por otro lado, la composición en términos de cualificación profesional de los servicios formalizados. Por ejemplo, en la medida que se ofrezcan un conjunto de licencias parentales protegidas y retribuidas a madres y padres, durante el primer año del bebé, es más fácil que se pueda garantizar la cobertura universal de la escolaridad infantil a partir del primer año. Esta es una estrategia dominante en los países nórdicos, donde por larga experiencia se sabe del coste y la dificultad de garantizar una buena calidad durante el primer año del bebé (cuando todavía está madurando el sistema inmunológico y las capacidades básicas de comunicación). Se facilita y respeta asimismo la preferencia de muchas familias hacia el cuidado familiar si se lo pueden permitir, y la relativa capacidad de promover ahí la corresponsabilidad, a través de retribución adecuada y de cuotas de individualización de licencias para madres y padres.

La principal labor de impulso y financiación en materia de servicios infantiles y a las familias corresponde a la Administración autonómica. Las comunidades autónomas, en sus políticas específicas de apoyo a las familias, desarrollan servicios a las familias desde la sanidad, educación, servicios sociales o vivienda. En particular se encargan de la regulación, financiación y seguimiento de calidad de las escuelas infantiles, de otros servicios infantiles preescolares y extraescolares, o de educación en el tiempo libre, deportivos o de ocio.

Corresponde al nivel local la materialización de la oferta y de los servicios, ya sea mediante oferta y gestión directa, habilitación y construcción de escuelas (el caso de la ciudad de Barcelona es paradigmático, con trabajos muy interesantes sobre la arquitectura y el diseño de los espacios y mobiliario), o mediante la cofinanciación servicios, cogestión con entidades locales y sector asociativo, o escuelas privadas locales que en algunos casos tienen una larga tradición de servicio y arraigo comunitario, con raíces en movimientos de cooperativas de familias y educadoras en la base histórica del desarrollo de las escuelas infantiles. Es relevante también el rol de los ayuntamientos y Administración local en la planificación territorial de los servicios, de tal manera que respondan a la demanda y movilidad residencial de las familias con hijos pequeños, así como el diseño de la movilidad con transporte público o los llamados «caminos escolares» para facilitar el desplazamiento por las calles de las familias con niños pequeños.

En el ámbito internacional son también destacables los acuerdos, convenciones y recomendaciones internacionales que históricamente configuran el contexto, condicionan la agenda de las políticas públicas de los países y pueden facilitar reorientaciones en sus trayectorias y cambios de paradigma en sus políticas sociales (Nieuwenhuis y Van Lancker, 2020).

La OIT y Naciones Unidas son los referentes más antiguos en regulación laboral para la conciliación de familia y trabajo remunerado a partir del concepto básico de protección de la maternidad (1919, 3.ª Convención Protección de la Maternidad), y más adelante a partir de conceptos de equidad de género y social, así como de sostenibilidad. En el caso español, desde su ingreso en 1986 en la UE, esta se ha convertido sin lugar a duda en el referente y estímulo más potente y efectivo para las políticas familiares y de conciliación en España, planteando además objetivos, estrategias y recursos mucho más ambiciosos y avanzados, como son fondos estructurales en materia de garantía infantil y estímulo a la reforma estructural pendiente de la política familiar en España (CE, 2021; OCDE, 2022).

La Convención Internacional de los Derechos de la Infancia de 1989 define el derecho de los niños y niñas a recibir atención de calidad, por un lado, estableciendo la responsabilidad de ambos progenitores en la crianza de los hijos y, por otro lado, el deber del Estado en apoyarlos, sentando así unas bases para la política de apoyo a las familias y a ambos progenitores en sus funciones de crianza. Es una cuestión relevante puesto que históricamente los servicios de guarda infantil habían sido regulados en diversos países como beneficios sociales solo para las madres trabajadoras (es decir, con trabajos y remuneraciones formalizadas). De esta manera también los padres trabajadores podrán acceder a estos beneficios (véase en este sentido el caso de México en Pérez y Escobedo, 2019) o bien todos los niños y niñas, ya que la convención se enmarca en una perspectiva de bienestar infantil que conlleva una orientación a la universalización, si bien enfatiza las necesidades de los padres que trabajan.

En su artículo 18 establece que es responsabilidad primordial de padres y madres la crianza de los niños y es deber del Estado brindar la asistencia necesaria en el desempeño de sus funciones:

1. Los Estados parte pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados parte prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

3. Los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas (UNICEF, 1989).

Los servicios de cuidado o guarda infantil se desarrollan históricamente para responder a las necesidades de las madres y padres que trabajan formalmente fuera de casa, generalmente dentro de las agendas de políticas de bienestar y más adelante de igualdad de género. Son redefinidos como «educación inicial» por los movimientos de reforma pedagógica, que se basan en experiencias innovadoras desarrolladas desde principios del siglo XX, que conectan así los servicios infantiles a las agendas de las políticas educativas. En el caso español cabe remarcar que la agenda educativa es mucho más robusta y más dotada de medios que la de servicios sociales, por lo que hay así también una opción estratégica en favor de la agenda educativa, que genera además mayor consenso y confianza de las familias.

De esta manera se va entretejiendo, en el caso español, la perspectiva de la inversión en infancia (etapa educativa con mayores retornos de la inversión pública), respecto a otros enfoques que enfatizan la perspectiva del bienestar infantil y familiar (como son la articulación de licencias parentales bien retribuidas y servicios de atención infantil de calidad para permitir la atención en casa de los bebés en el primer año de maduración del sistema inmunológico y desarrollo de vínculos familiares, o ante problemas de salud diversos, incluidas las pequeñas enfermedades frecuentes en el primer año mientras no se completa esa maduración inmunológica).

Hasta ahora se ha considerado poco, y de forma más retórica que efectiva, la preferencia subjetiva hacia una parentalidad más intensiva durante el primer año de vida. En un sistema familiar con baja fecundidad como el español, es importante valorar el apoyo a aquellas madres y padres, a quienes les gustaría poder gozar mejor de esas fases de sus vidas sin tener tan alto coste en términos de precariedad o sanción social. Los datos indican que la excedencia no remunerada actúa como un bien de lujo solo accesible a los grupos sociales con mejores condiciones de empleo estable (por ejemplo, en el sector público) y en situaciones familiares en las que la situación

económica es lo suficientemente holgada para permitir prescindir de un sueldo durante un tiempo (excepcionalmente, algunas CC. AA. proveen apoyo de prestaciones relativamente bajas no proporcionales al sueldo), generando una refamiliarización de riesgos sociales y revitalización del modelo del sustentador masculino en esa fase vital. En nueve de cada diez casos, son las madres las que utilizan ese recurso. Hay una brecha de conocimiento sobre las preferencias subjetivas en torno a modelos de maternidad o paternidad más intensiva según clase social, niveles educativos y expectativas de trayectoria laboral. Las licencias parentales tienen también la función de permitir esa etapa transicional en condiciones de mayor calidad y favorecer una mejor reincorporación al empleo, sin tantos costes personales y familiares, en particular entre grupos sociales con menores ventajas en el mercado laboral, que más a menudo recurren a la prestación por desempleo en ausencia de un permiso parental retribuido. De hecho, esa es la génesis de las licencias por cuidado de hijos a finales de la década de los años sesenta en Hungría y en países de la Europa del Este, que debían garantizar a la vez atención infantil y pleno empleo.

En España inicialmente se regularon y subvencionaron guarderías laborales para las madres trabajadoras hasta que la LOGSE definió en 1990 que la atención infantil 0-3 sería fundamentalmente educativa (como sinónimo de calidad y de evaluación continua de esa calidad). Se establecía así el 0-3 como primera etapa educativa no obligatoria, de forma bastante pionera en el entorno europeo. Si bien el 0-3 ha ido saliendo y reincorporándose posteriormente en la regulación educativa, posiblemente más por una cuestión de costes laborales, modelos de gestión y gasto público que de debate en torno a principios de calidad, es remarcable la trayectoria mediante la cual todas las CC. AA. se han ido integrando en la senda de la regulación educativa. Esta resulta efectivamente más certera y genera más confianza y menos vaivenes en unos servicios que requieren de un contexto de cierta estabilidad. También es remarcable la progresiva obsolescencia de las antiguas guarderías laborales, cuya experiencia muestra persistentemente que no resultan ni viables ni ventajosas, ni para las empresas ni para las propias familias y menos para los niños, ante la superioridad estructural de una red competente y diversificada de atención educativa basada en la proximidad al domicilio del propio niño o niña y vinculada a su entorno comunitario. En algunos países, alternativamente a esa idea de guarderías laborales, los agentes sociales en el ámbito local han participado en comisiones territoriales sobre planificación de la oferta de servicios de atención infantil, para ajustar la oferta pública a las necesidades específicas de la economía local, pero desde las garantías de calidad de la red pública. Esto sería, por ejemplo, aplicable a la realidad de municipios turísticos con un calendario laboral claramente distinto al de otros sectores productivos.

Además de la financiación, la diversificación con calidad de los servicios es una de las asignaturas pendientes (Gallego y Maestripieri, 2022). Los expertos coinciden en la oportunidad y conveniencia de interpretar el modelo educativo de forma menos «escolarizada» y más innovadora en educación infantil. En esta etapa la relación con las familias forma parte de la calidad del servicio, y la inclusividad de la diversidad de situaciones familiares y territoriales recomendaría modelos más abiertos. Por ejemplo, en relación con la convivencia entre niños y niñas de diferentes edades y con el espacio exterior, con experiencias de referencia en la escuela rural y en comunidades de aprendizaje, en las que se han articulado formas de participación exitosa de las familias. Eso sí, con la calidad y solvencia de la financiación educativa, de la que no siempre gozan iniciativas más diversificadas como los espacios familiares y otros servicios sociales de apoyo a las familias.

Desde la década de los ochenta la Unión Europea se ha interesado por las políticas de servicios infantiles, a partir de su agenda de equidad de género y libre movilidad de los trabajadores (que requieren recursos de conciliación). El tema de la conciliación de la vida laboral y familiar emerge en los planes de igualdad de la Unión Europea desde mediados de los años ochenta. Los trabajos de la Red de Expertos en Atención Infantil de la Comisión Europea se plasman en la Recomendación sobre Atención Infantil del Consejo Europeo (UE, 1992) que plantea los siguientes objetivos:

1. Servicios de atención y educación infantil accesibles y asequibles de calidad.

2. Licencias laborales para atender la crianza y cuidado de los hijos (licencia por maternidad, por paternidad, licencias parentales posteriores, por enfermedades breves o largas de los hijos).

3. Un entorno y organización laboral que responda mejor a las necesidades de los trabajadores con hijos pequeños o familiares dependientes a su cargo.

4. Una mayor participación de los hombres en la crianza de los hijos y en las tareas de atención familiar (y en el uso de las medidas de flexibilidad laboral por motivos familiares).

A mediados de los años noventa, la Red Europea de Expertos en Atención Infantil (y otras medidas de Conciliación de la Vida Laboral y Familiar), cuyos coordinadores impulsaron luego la Expert Network on Leave Policies and Research, concluyó sus trabajos de más de una década dejando

establecidos criterios de calidad en los servicios infantiles. En ese contexto, en España hubo una iniciativa interesante: la RIAI (Red de Iniciativas de Atención a la Infancia), que recogió y documentó la riqueza de una diversidad de experiencias (casas de niños, espacios familiares, otros servicios de cuidados más permeables a las familias y con formatos horarios más diversos, con mayor diversidad de profesionales y articulaciones variadas con la red de servicios, por ejemplo, sanitarios y de atención precoz), cuya herencia se refleja en los espacios familiares y espacios de apoyo a la parentalidad positiva, algunos de los cuales se prestan incluso desde la red de escuelas infantiles, entendiendo estas como nodos de referencia para las familias en el territorio.

En 2002, en la Declaración de Barcelona, el Consejo Europeo formalizó como objetivos cuantitativos los objetivos de cobertura del 30% para los menores de 3 años y del 90% para los menores de entre 3 y 6 años (en el contexto de las tendencias entonces emergentes de coordinación abierta y *benchmarking* comparativo entre países europeos que impulsó la estrategia europea por el empleo)[1].

En 2021 la Comisión Europea adopta la Estrategia de la UE sobre los Derechos de la infancia y la Garantía Infantil Europea, que establecen un marco más robusto para el desarrollo de estas políticas. A finales de 2022, se revisa la Recomendación del Consejo Europeo sobre educación y cuidados de la primera infancia, actualizando los objetivos de Barcelona para

1 En 2002, el Consejo Europeo de Barcelona reconoció que la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de servicios de cuidado de niños de alta calidad es crucial para que las mujeres y los hombres, con responsabilidades de cuidado, puedan participar en el mercado laboral. En consecuencia, los objetivos de Barcelona establecen dos metas principales en relación con la disponibilidad de servicios de atención infantil de alta calidad y asequibles para los niños en edad preescolar: "Los Estados miembros deben eliminar los desincentivos a la participación de la mujer en el mercado laboral y esforzarse, teniendo en cuenta la demanda de servicios infantiles y de acuerdo con los modelos nacionales de prestación, para proporcionar servicios para 2010 al 90% de los niños desde los 3 años hasta la edad de escolarización obligatoria; y al 33% de los niños menores de 3 años". Los objetivos disciernen que la disponibilidad y el uso de las escuelas infantiles están influidos por varios factores: el derecho legal a la atención infantil, la accesibilidad y la calidad, así como la adaptabilidad de los servicios a las necesidades de los padres, incluida la distancia a las guarderías y los horarios de apertura adaptados a las necesidades de los padres.[...] Desde el informe de 2013 la educación y la atención a la primera infancia de alta calidad también se ha reconocido como una herramienta importante para abordar las posibles desventajas sociales de los niños (OCDE, 2022, cuadro 7.2).

2030, como parte de la nueva Estrategia Europea de Cuidados. Los nuevos Objetivos de Barcelona son que al menos el 45% de los niños menores de tres años y que al menos el 96% de los niños de entre tres años y la edad de inicio de la enseñanza primaria obligatoria participen en servicios de educación y atención a la primera infancia. En España históricamente ha habido preferencia por parte de los actores económicos y políticos en favor de los servicios, ya que generan actividad que se refleja en términos monetarios y no condicionan tanto como las licencias la organización del trabajo. El discurso dominante es que las mujeres salgan de casa a trabajar, en igualdad de condiciones que los hombres, con más énfasis en las madres en sus etapas iniciales de crianza que en etapas ulteriores de su curso vital, aunque sus condiciones de partida y sus circunstancias vitales justo ante el nacimiento de un hijo sean distintas. Las élites con capacidad de *lobby* en España han sido de corte más liberal, con mayor participación de mujeres profesionales y funcionarias que han tenido menos en cuenta los intereses de las mujeres trabajadoras en sectores privados, como en el caso de Portugal con agendas más diversas y orientadas a las clases trabajadoras (Wall y Escobedo, 2009; Meil *et al*., 2022). En España ha encajado mejor la estrategia de desarrollo de los servicios infantiles para las distintas opciones políticas, con diferencia de criterios y estrategias en torno a su gestión, financiación, equidad y calidad.

8.4. Conclusión y retos de futuro

El debate en España se focaliza actualmente en las escuelas infantiles 0-3 (como sustitutivas del cuidado de los padres mientras trabajan): su financiación, la equidad en la atención de niños y niñas, su calidad y adecuación a las necesidades de conciliación de sus progenitores, que condiciona a su vez la accesibilidad. Se trata de debates relevantes cuyo abordaje posiblemente requiera:

1. Plantear mejor la articulación entre servicios y licencias retribuidas en España, especialmente durante el primer año, en que la garantía de calidad es mucho más compleja en los servicios, y muchos progenitores preferirían posiblemente poder cuidar personalmente a su bebé en el hogar (en un contexto de familias que tienen entre uno o dos hijos, compartiendo cuidados entre madres y padres). Así mismo resolver mejor el acceso a permisos retribuidos por las enfermedades habituales durante la infancia, para permitir que madres y padres se queden en casa con sus hijos enfermos, y disminuir el estrés y la socialización de virus en las escuelas infantiles (RTVE, 2022a). Si bien la transposición en 2023 de la Directiva europea de Conciliación de 2019 comporta un

avance en este sentido, no aborda de forma suficiente la necesidad en comparación con otros países de nuestro entorno en que se establecen permisos por enfermedad de los hijos más generosos a cargo de la Seguridad Social.

2. Plantear la necesaria diversificación y articulación de servicios 0-3 para atender a la diversidad de necesidades infantiles y de situaciones familiares.

3. Son también muy importantes los servicios que no sustituyen sino complementan y apoyan el cuidado y capacidades parentales, ayudan a la detección precoz o sencillamente dan respiro y espacios para compartir (por ejemplo, grupos de preparación al parto, o posparto, de apoyo a la lactancia materna, de apoyo a madres o padres en situación de licencia parental o de inactividad).

4. Plantear la regulación y financiación asimismo de los servicios complementarios a la escuela para los mayores de 3 y 6 años, y en consecuencia revisar también horarios o calendarios escolares (y organización escolar que sirva a los intereses de los niños y niñas, más que a intereses corporativos distintos) (OCDE, 2022; Eurofound, 2020; Escobedo, 2015).

El descenso de la natalidad, junto al actual desarrollo del sistema español de licencias parentales, confiere un contexto de oportunidad para establecer la garantía subjetiva de acceso a la educación a partir del año, focalizando objetivos de cobertura con calidad a partir del año, y la opción a todas las familias de poder cuidar a sus hijos con calidad en casa, y no solo a las familias en las que ambos progenitores gozan de buenas condiciones laborales.

Los países de nuestro entorno que han universalizado la atención en la primera etapa 0-3 de la infancia combinan la cobertura universal en servicios infantiles para los niños y niñas a partir del año o año y medio con un permiso parental remunerado que permite a los padres, y en particular a las madres, poder recuperarse mejor tras el parto y alargar la lactancia materna a seis meses siguiendo las recomendaciones de la OMS, y alargar si lo desean el cuidado en casa durante el primer año mediante la corresponsabilidad entre madres y padres. En el contexto actual es factible plantear la opción del cuidado en casa de los bebés durante el primer año de forma compatible con el objetivo de igualdad de género y el objetivo de equidad social, mejorando las condiciones de conciliación de las familias en los grupos sociales con condiciones laborales más vulnerables, en las

que las licencias de maternidad y parentales protegen básicamente de la salida abrupta del mercado laboral, y generan mejores expectativas de reincorporación y continuidad sin tantas rupturas de la trayectoria laboral y de desarrollo profesional. La oferta de espacios familiares de apoyo a la crianza durante ese primer año, vinculados a la red de escuelas infantiles, facilitaría asimismo la transición a la primera etapa educativa y la reincorporación de madres y padres a sus vidas profesionales en mejores condiciones de calidad.

Finalmente se plantean los siguientes retos dentro del enfoque de los Primeros 1.000 días de la infancia que el Libro Blanco para un Nuevo Marco Nacional Para Mejorar el Apoyo y la Protección a las Familias plantea (OCDE, 2022, pp. 143-144):

Transitar hacia sistemas articulados desde perspectiva de las familias (licencias, flexibilidad laboral y servicios coordinados) y atendiendo a la diversidad de situaciones familiares, sociales y territoriales (Kuronen *et al*., 2015).

La monitorización y evaluación compartida entre actores, como criterios a agregar en el «doing family policies», incorporando en mayor medida la consideración del bienestar subjetivo de niños, madres y padres, y la participación de familias y asociaciones de madres y padres en el ámbito educativo (OCDE, 2022; Escobedo y Escapa, 2014).

La planificación territorial con los actores locales, sensible al sistema productivo y educativo local, y articulado al resto de servicios sociales y de salud. Las escuelas infantiles 0-3 (y luego las escuelas infantiles y primarias) pueden actuar como nodos de articulación de una red de servicios más diversos (incluyendo domiciliarios) y de las políticas familiares en el territorio (Flaquer et al., 2012; Fraisse y Escobedo, 2014).

El desarrollo de servicios complementarios a la escuela y actividades extraescolares en los mismos centros con criterios de inclusividad y equidad social (OCDE, 2022; Eurofound, 2020).

El desarrollo de licencias complementarias por cuidado de hijos enfermos a lo largo de toda la infancia (iguales para madres y padres), remuneradas por la Seguridad Social, a partir de la experiencia del Plan Me Cuida, para mejorar la salud infantil, el bienestar familiar, la convivencia y calidad en los servicios infantiles y mejorar la salud pública evitando la propagación de las epidemias.

Referencias bibliográficas

Adema, W. y Nabil Ali, N. (2015). Recent changes in family outcomes and policies in OECD countries: the impact of the economic crisis. *Community, Work & Family*, *18*(2), 145-166. https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1013020

Adema W., Clarke, C. y Thévenon, O. (2020). Family Policies and Family Outcomes in OECD Countries. En R. Nieuwenhuis y W. Van Lancker (Eds.), *The Palgrave Handbook of Family Policy* (pp. 193-217). Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54618-2_9

Cameron, C. y Moss, P. (2007a). *Care Work in Europe: Current Understandings and Future Directions*. Oxford: Routledge

Cameron, C. y Moss, P. (2007b). La atención a personas dependientes en Europa: conceptos actuales y perspectivas de futuro. *Intervención Psicosocial*, *16*(1), 7-22.

Castellanos-Serrano, C. y Perondi, A. C. (2022). Presupuestos y legislación con perspectiva de género: educación 0 a 3, permisos por nacimiento, jornadas y condiciones laborales. *Papers*, *107*(3), 1-22. https://doi.org/10.5565/rev/papers.3064

Eurofound (2020). *Out-of-school care: Provision and public policy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18108en.pdf

Escobedo, A. (2014). Conciliating Parent's Labor and Family Life. En A. Ben-Arieh, F. Casas, I. Frones y J. E. Korbin (Eds.), *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective* (pp. 2153-2172). Dordrecht: Springer.

Escobedo, A. (2015). Las estrategias de conciliación de vida laboral y familiar. En C. Torres Albero (Ed.), *España 2015. Situación social* (pp. 328-333). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Escobedo, A. y Escapa, S. (2014). *Parent's agency in the management of out-of-school care services as a source of solidarity at the local level*. Working Paper, Cost Action SOS Cohesion. http://www.cost-is1102-cohesion.unirc.it/repository-of-case-studies

Escobedo, A. y Wall, K. (2015). Leave policies in Southern Europe: continuities and changes (Portugal, Spain, Italy and Greece). *Community, Work and Family*, *18*(2), 218-235. https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1024822

Flaquer, L. y Escobedo, A. (2020). Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España. En L. Flaquer, T. Cano y M. Barbeta (Eds.), *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos* (pp. 106-126). Madrid: CSIC.

Flaquer, L., Escobedo, A., Garriga, A. y Ríos, O. (2012). *Elaboració dels continguts per a les bases del futur Pla integral de suport a la familia a Catalunya*. Barcelona: Informe técnico encargado por el Departament de Benestar i Família, Generalitat de Catalunya. https://doi.org/10.13140/2.1.3692.3202

Fraisse, L. y Escobedo, A. (2014). Changing family needs and local childcare policies. En C. Ranci, T. Brandsen y S. Sabatinelli (Eds.), *Social vulnerability in European cities. The role of local welfare in times of crisis* (pp. 103-133). Palgrave: Work and Welfare Series. https://doi.org/10.1057/9781137346926_4

Gallego, R. y Maestripieri, L. (2022). La innovación social en los cuidados 0-3: entre la desigualdad y la equidad en las políticas públicas. *Papers*, *107*(3), 1-22. https://doi.org/10.5565/rev/papers.3060

Kuronen, M., Kröger, T., Antón-Alonso, F., Cucca, R., Escobedo, A., Jensen, P. H. y Sabatinelli, S. (2015). The Relationships Between Local and National Childcare Policies – A Comparison of Nordic and Southern European Cities. En M. Kuronen y D. Kutsar (Eds.), *Local Welfare Policy Making in European Cities* (pp. 119-134). Switzerland: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-16163-1_8

León, M. y Maestripieri, L. (2022). Presentation. Who Benefits from childcare expansion? Equal opportunities, social investment and social innovation in early years education and care. *Papers*, *107*(3), 1-12. https://doi.org/10.5565/rev/papers.3124

MDSA2030 (2021). *Infancia con Derechos: Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030)*. Madrid: Gobierno de España. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/infancia-y-adolescencia/docs/PlanAccion_MAS.pdf

MDSA2030 (2022, 3 de febrero). *Una ley para proteger a todas las familias*. https://www.youtube.com/watch?v=cMpcJUsjly8

Meil, G., Rogero-García, J. y Romero-Balsas, P. (2020). Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas. En A. Blanco (ed.), *INFORME España 2020* (pp. 293-342). Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

Meil, G., Romero-Balsas, P. y Rogero-García, J. (2019). Spain: leave policy in times of economic crisis. En P. Moss, A. Z. Duvander y A. Koslowski (Eds.), *Parental Leave and Beyond. Recent international developments, current issues and future directions* (pp. 21-38). Bristol: Policy Press.

Meil, G., Wall, K., Atalaia, S. y Escobedo, A. (2022). Trends towards de-gendering leave use in Spain and Portugal. En I. Dobrotić, S. Blum y A. Koslowski (Eds.), *Research Handbook on Leave Policy* (pp. 219-231). Massachusetts: Edward Elgar.

Navarro-Varas, L. (2022). La importancia del coste de los servicios de educación y atención de la primera infancia en la ocupación laboral femenina de la metrópolis de Barcelona. *Papers*, *107*(3), 1-12. https://doi.org/10.5565/rev/papers.3076

Nieuwenhuis, R. y Van Lancker, W. (Eds.) (2020). *The Palgrave Handbook of Family Policy*. Cham: Palgrave Macmillan. https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-54618-2.pdf

OECD (2011). *Doing better for families*. http://www.oecd.org/social/soc/doingbetterforfamilies.htm

OECD (2022a). *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*, Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/c27e63ab-en

OECD (2022b). *Family Database*. https://www.oecd.org/els/family/database.htm

Pérez-Hernández, C. y Escobedo, A. (2019). Mexico: leave policy, co-responsibility in childcare and informal employment. En P. Moss, A. Z. Duvander y A. Koslowski (Eds.), *Parental Leave and Beyond. Recent International Developments, Current Issues and Future Directions* (pp. 129-146). Bristol: Policy Press.

Río Ruiz, M. A., Martín Gimeno, R. y Ortega Gómez, M. (2022). Luces y sombras de la educación infantil 0-3 en Andalucía: condiciones de acceso y de escolarización. *Revista de Sociología de la Educación-RASE, 15*(1), 127-151. http://dx.doi.org/10.7203/RASE.15.1.22990

Romero-Balsas, P., Rogero-García, J. y Meil, G. (2022). Permisos parentales no remunerados y escuelas infantiles: ¿son recursos de conciliación sustitutivos o complementarios? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (177), 111-126. https://doi.org/10.5477/cis/reis.177.111

RTVE (2022a, 3 de febrero). *Belarra propone un permiso retribuido de siete días al año para cuidar a hijos, parejas y mayores*. https://www.rtve.es/noticias/20220203/belarra-permiso-siete-dias-cuidado-familiares/2279580.shtml

RTVE (2022b, 3 de febrero). *La OCDE urge a España a conceder una prestación universal por hijo y ampliar los permisos parentales retribuidos*. https://www.rtve.es/noticias/20220203/ocde-espana-prestacion-universal-hijo-familia/2279404.shtml

Saurí, E. y González, S. (2022). Justificacions i condicionants de la tria de cura en el 0-3: és la pública una opció per a mi? *Papers*, *107*(3), 1-21. https://doi.org/10.5565/rev/papers.3065

Save The Children (2019). *Donde empieza todo. Educación Infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades.* https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/donde_todo_empieza_0.pdf

UNICEF (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).* https://www.unicef.es/publicacion/convencion-sobre-los-derechos-del-nino

UE (2019, 12 de julio). *Directiva (UE) 2019/1158 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 20 de junio de 2019 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo*. DIRECTIVA (UE) 2019/1158 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO —de 20 de junio de 2019— relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/ 18/ UE del Consejo (boe.es).

UE (2021, 22 de junio). RECOMENDACIÓN (UE) 2021/1004 DEL CONSEJO de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea. Publications Office (boe.es).

Vandenbroeck, M. (2020). Early Childhood Care and Education Policies that Make a Difference. En R. Nieuwenhuis y W. van Lancker (Eds.), *The Palgrave Handbook of Family Policy*. Cham: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54618-2_8

Wall, K. y Escobedo, A. (2009). Portugal and Spain: two Pathways in Southern Europe. En S. B. Kamerman y P. Moss (Eds.), *The Politics of Parental Leave Policies* (pp. 207-226). Bristol: Policy Press.

Wall, K. y Escobedo, A. (2013). Parental leave policies, gender equity and family well-being in Europe. En A. Moreno Mínguez (Eds.), *Family well-being: European perspectives* (pp. 103-130). London: Springer.

9

Teletrabajo, digitalización y diferencias de género en un contexto de transformación de las políticas familiares[1]

Consuelo León Llorente

9.1. Introducción

El mundo laboral, especialmente en España desde el año 2000, había estado inmerso en una cultura en cierto modo tóxica caracterizada por largas jornadas laborales, presentismo asociado a un escaso desarrollo del teletrabajo y un perfil de trabajador/a con hijos a cargo, que demandaba más flexibilidad como medida paliativa de una colisión de horarios laborales y escolares que incidían en el desarrollo de la vida familiar (Chinchilla y León, 2011; Sánchez, 2012).

El denominado por los académicos *conflicto trabajo-familia* (Greenhaus y Beutell, 1985) planteaba una clara tensión de roles (Lüscher y Pillemer, 1988),

1 Este texto se basa en la presentación «Políticas familiares de conciliación en España», pronunciada en el marco del Seminario organizado por CENTRA en septiembre del 2021 en Baeza (https://www.centrodeestudiosandaluces.es/noticias/politicas-familiares-para-afrontar-los-nuevos-retos-del-sistema-del-bienestar, acceso 8-2-2024).

especialmente para la mujer, con retrasos en la fecundidad debido a la presión de la cultura laboral (León y Marcaletti, 2019), y una incidencia negativa en la calidad de vida (Md-Sidin, 2008), la satisfacción vital (De Simone *et al*., 2014) y el bienestar en general (Voydanoff, 2005; Hochschild, 2015).

Las consecuencias de esta situación en la salud[2] de las mujeres originaba nuevas formas de discriminación que se sumaban a las ya señaladas en la Ley de Igualdad en su preámbulo (Ley Orgánica 3/2007) y que iban más allá del género, focalizándose en la maternidad o paternidad actual o potencial (León, 2015, 2016; León y Marcaletti, 2019).

Desde el punto de vista sociológico podría afirmarse que se daba por primera vez una invasión de la lógica del mundo laboral en la esfera privada y familiar de los hogares en los que los dos progenitores trabajaban. El descenso de la fecundidad y el cambio en las estructuras de convivencia (Requena y Ayuso, 2022) podían contemplarse no solo como el resultado de un cambio de valores, sino como un reflejo del dilema —trabajo o familia—, abriendo el camino a un replanteamiento de la responsabilidad social de las compañías (Argandoña y Von Weltzien Hoivik, 2009) y a la inclusión de las políticas de conciliación de trabajo y familia como una dimensión interna de la responsabilidad social (Chinchilla, 2006) que configuraba los verdaderos valores en acción, la misión de la empresa (Cardona y Rey, 2006). El estilo directivo y la cultura *family friendly* se detectaron como factores clave en la toma de decisiones —tener hijos o no tenerlos, elegir una u otra modalidad de jornada, tomar o no un permiso y, en definitiva, plantearse con más o menos ambición la carrera profesional (León, 2010)—.

Como contraste, la mujer española en esta etapa incrementó su tasa de incorporación al mundo laboral de un modo proporcionalmente mayor al resto de Europa (Eurostat Regional Yearbook, 2010), pasando del 38,5% en 1996 al 52,65% en el 2010, frente a una tasa de actividad masculina que se mantenía estable desde el 66,1% en 1996 al 67,7% en el 2010 (Encuesta Población Activa, 2010). Estos resultados situaban a nuestro país muy cerca de los objetivos marcados por la estrategia de Lisboa: el 60% para el año 2010.

---

2 La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la calidad de vida como «la percepción del individuo sobre su posición en la vida en el contexto de la cultura y sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, expectativas, estándares y preocupaciones» (The WHOQOL group, 1995). Por tanto, desde el punto de vista poblacional, la calidad de vida relacionada con la salud en un sentido amplio —condiciones laborales, horarios sociales, servicios sociales— es de gran utilidad para valorar y monitorizar la salud de una población y su satisfacción vital en general.

En una etapa de claro crecimiento de empleo femenino en España (2003-2010) se dio además un marco legal y laboral favorable al cambio. Sin embargo, y analizando el desarrollo del marco legal, la cultura de las empresas y el estado de la opinión pública, esta etapa constituyó una oportunidad perdida en lo que se refiere al desarrollo de la conciliación, la paridad y corresponsabilidad (Martín Llaguno y León, 2013).

Los posibles motivos de esta situación serían muchos y complejos, pero cabría destacar fundamentalmente uno: la resistencia al cambio de la cultura directiva y empresarial española aferrada a las largas jornadas laborales, el «presentismo» y la baja flexibilidad espacio-temporal de los puestos de trabajo. Esta cultura fue más fuerte que dos normas de hondo calado: la Ley 39/1999 y la Ley Orgánica 3/2007, cuyo objetivo era fomentar la incorporación plena de la mujer en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los varones y en plena corresponsabilidad familiar, social y laboral.

Como marco general cabe destacar también en esta etapa la importancia de diversas directivas europeas en materia de maternidad y paternidad, el desarrollo de programas EQUAL (European Social Fund, 2022), estudios sobre calidad de vida, empleo y sostenibilidad (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (Ley 39/2006) y la creación de un Ministerio de Igualdad en el año 2008, con especial atención a la violencia doméstica e intrafamiliar. Sin embargo, respecto a las políticas familiares, España seguía manteniéndose a la cola de Europa (Escobedo y Navarro, 2007), así como en programas de conciliación e igualdad efectivamente implementados en las empresas (Chinchilla *et al*., 2007).

Sociológicamente cabe señalar que a una sensibilización inicial respecto a estos temas —igualdad y conciliación, paridad, corresponsabilidad—, favorecida por el fomento institucional de planes de igualdad y conciliación, siguió una etapa de escasa flexibilidad horaria y espacial a pesar de la creciente demanda de estas medidas, consideradas por la fuerza laboral como «estrellas» dentro de las políticas de conciliación (permisos, formación, desarrollo profesional, etc.). La flexibilidad espacio-temporal, favorecida por el uso intensivo y generalizado de la tecnología en la vida cotidiana, se veía como inmediata en los mercados y compañías globales (Goff *et al*., 1990). Sin embargo, el porcentaje de empresas con una cultura flexible y conciliadora en España durante esta etapa (2003-2010) fue muy bajo. Del 7% de empresas inicial en el año 2003 (Poelmans *et al*., 2003) se llegó al 12% en el 2009 (León, 2010). Este gap entre el marco legal y la cultura de las compañías es todavía hoy una de las cuestiones más debatidas, pero menos estudiadas, de la literatura académica.

En este contexto siguen creciendo los estudios sobre usos del tiempo en el hogar y fuera del mismo, así como la doble jornada trabajo/familia, especialmente de las mujeres, y la necesidad de armonizar horarios escolares, laborales y comerciales (Khodorovska, 2015; ARHOE, 2021). El final de esta etapa, marcada por la crisis económica del 2009, añadió un nuevo aspecto a tener en cuenta: la importancia de la mujer en el mercado laboral, en la vida social y familiar. Ellas asumieron durante esta etapa de modo mayoritario el rol de principal mantenedor de una familia con todos los demás miembros en paro (Lombardo y León, 2015), siendo además sus contratos más precarios al estar tradicionalmente más afectados por la temporalidad (Martín, 1995) y la desigualdad salarial (Pérez, 2006). Es también en esta etapa cuando se da un claro descenso de la natalidad (Miret Gamundi y Cabré Pla, 2005) y un aumento de las tasas de estrés femenino (Requena *et al*., 2013).

Quizás por este motivo, desde el mundo académico estos temas —igualdad, conciliación, horarios y corresponsabilidad— se abordaron mayoritariamente desde trabajos circunscritos al ámbito intrafamiliar y femenino (Durán, 1997 y 2003). Se trata de trabajos importantes, tanto por las conclusiones como por la formulación de ciertas cuestiones. Muchos de ellos (Meil, 1997) inciden en los sujetos pacientes de la conciliación: los hijos. Las encuestas y estudios estadísticos oficiales reflejaban estos enfoques y analizaban la situación como un problema limitado al ámbito privado y, por lo tanto, como una cuestión de uso y reparto del tiempo en el ámbito doméstico, de la distribución de roles y tareas en el hogar (The WHOQOL Group, 1995, pp. 1403-1409).

Por otra parte, y en un contexto de digitalización intensiva, todos los autores coinciden en la importancia sociológica de estas transformaciones y las nuevas dinámicas originadas en los hogares en los que ambos progenitores trabajaban (Zedeck, 1992). El uso intensivo y creciente de la tecnología, la organización flexible del trabajo y el desdibujamiento de los límites entre los dos ámbitos, trabajo y familia, eran las cuestiones más importantes que volverán a estar presentes en los debates del teletrabajo intensivo implantado durante la pandemia.

Todo este panorama se vio alterado y en ocasiones agudizado por los cambios que introdujo el confinamiento a consecuencia del COVID-19. El Real Decreto Ley 8/2020 de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, estableció en España con carácter preferente el teletrabajo. El objetivo de este texto era que la actividad empresarial y las relaciones de trabajo se mantuvieran con la máxima normalidad a lo largo de una situación de excepcionalidad

sanitaria sin precedentes. Desde entonces y a lo largo de los dos años siguientes se vivieron situaciones nuevas que tuvimos que afrontar como un reto inédito a nivel global. La vida laboral y familiar se vieron también profundamente afectadas. La incertidumbre sanitaria y económica y la nueva forma de gestionar la vida cotidiana —niños en casa siguiendo las clases *online*, teletrabajo simultáneo de ambos progenitores— impactaron de lleno en el debate clásico sobre conciliación. Los horarios, la flexibilidad y las políticas de conciliación como núcleo de las políticas familiares de nuestro tiempo. La distinta vivencia de esta situación por hombres y mujeres, ámbitos profesionales, franjas de edad y grupos profesionales, siendo interesante, escapa a nuestra capacidad de análisis en un solo capítulo por lo que nos centraremos en una cuestión clave si la vinculamos con el discurso clásico sobre *work-family conflict* desarrollado por la literatura académica anterior: ¿fue realmente el teletrabajo durante el confinamiento conciliador? ¿Mantuvo esta fórmula de flexibilidad, de escasa implantación anterior, su carácter integrador en lo que respecta a horarios familiares, laborales y escolares? Y, finalmente, ¿incrementó la satisfacción con la vida o en qué medida y de qué manera incrementó el estrés? (Agha *et al*., 2017).

9.2. Políticas de flexibilidad y diferencias de género en España antes de la pandemia

Según la Encuesta Mujer y Salud del 2008, solo el 60,7% de las mujeres (6 de cada 10) percibían su estado de salud como bueno o muy bueno frente a un 72,7% de los hombres (Artazcoz *et al*., 2006). En una encuesta posterior sobre usos del tiempo esta diferencia resulta estadísticamente significativa, quedando de nuevo corroborada la diferencia de género (Borrell y Artacoz, 2008). La mujer española manifestaba en la etapa previa a la pandemia un claro déficit en dos dominios: salud percibida y tiempo libre, por encima de otros temas como la relación con la pareja, la familia, la vivienda, las amistades, la educación y su situación económica.

Esta situación quedaba también reflejada en otra investigación realizada en torno a las demandas sociales en España respecto a los horarios. Más del 50% de los españoles consideraba que su trabajo no era flexible y en un 20% de los casos pensaba que tal como estaba organizado o del modo en que estaban distribuidas las cargas de trabajo, podían realmente realizarse en menos tiempo. El 70% de los que afirmaban tener calidad de vida laboral reconocían tener también flexibilidad en la distribución de la jornada. Respecto a la salud, un 30% afirmaba que el no tener flexibilidad horaria en el puesto de trabajo les provocaba problemas de salud. Si la respuesta procedía de personas en turnos de noche este porcentaje subía al 40% (Sánchez, 2012).

Según el índice IFREI (Family Responsible Employer Index), desarrollado por el IESE Business School y realizado a una muestra de 4.700 empresas en el periodo 2002-2010, la escasez de flexibilidad y las largas jornadas laborales derivaron en altos índices de absentismo y bajas por estrés, los principales problemas de la empresa en esta etapa (Chinchilla y León, 2011). El cuestionario IFREI recogía treinta y una medidas o políticas de conciliación distribuidas en cuatro bloques —flexibilidad horaria/espacial, apoyo profesional, servicios familiares y beneficios extrasalariales— y evaluaba también aspectos facilitadores de la implantación de los programas tales como la sensibilización y ejemplaridad directiva respecto al plan de igualdad y conciliación, presupuesto asignado, comunicación interna del programa y papel del equipo responsable encargado de impulsarlo, normalmente mandos intermedios. La encuesta abordaba la disponibilidad y demanda de las políticas, pero también la cultura empresarial que las respaldaba (IESE, DPOQ-2, 2004).

De modo complementario a las frecuencias de uso y disponibilidad de las medidas (Chinchilla y León, 2011), se realizó un análisis más en profundidad de los datos de este periodo. Uno de los resultados más relevantes es que las correlaciones de las políticas entre sí eran más bajas que las correlaciones entre otros factores, como el liderazgo y la cultura. En otras palabras, el mayor impulsor en la implantación de un programa no era el contexto legal, la presión institucional o la declaración formal de un programa por parte de la compañía, sino más bien el compromiso del directivo y la cultura, la vivencia diaria de los empleados respecto a los horarios, la percepción positiva o negativa del uso de medidas en la promoción y trayectoria profesional (León, 2010). Este índice y los estudios posteriores señalaban que cuando la organización flexible del trabajo no estaba bien dirigida podía derivar en una cultura tóxica que incrementaba el estrés (León, 2015). Por tanto, la implementación de políticas requería una cultura familiarmente responsable que de modo formal e informal animara los programas (Behson, 2005). No bastaba con la presión institucional, era preciso que el programa fuera realidad en las empresas y estuviera vivo en la agenda y las prioridades de la dirección (Cross, 2010).

Por otra parte, diferentes estudios planteaban que el rol maternal era el eje de la subjetividad femenina con una incidencia clara en la toma de decisiones profesionales y origen de diferentes frustraciones vitales dado este contexto. La concepción de la mujer-madre-cuidadora promovía estereotipos de género al confiar a ella exclusivamente el cuidado en detrimento del desarrollo profesional, especialmente en el periodo de los 30 a los 34 años (León y Marcaletti, 2019). La incorporación con desven-

taja de la mujer en el mundo laboral, la penalización de la maternidad —despidos improcedentes, sesgos en la selección, falta de flexibilidad espacio-temporal y penalización de las trayectorias profesionales de personas con «cargas familiares»— crecía como tema clave (Bonder, 1998). Investigaciones longitudinales señalaban que en España las mujeres no tenían los hijos que querrían tener ni tampoco los tenían en el momento que querrían tenerlos. El miedo a no ser seleccionada en un proceso de contratación, las bajas expectativas de promoción en el caso de ser madres o la posibilidad de perder el empleo actuaban como freno en su toma de decisiones (Delgado, 2006).

Es preciso tener en cuenta que la evolución del crecimiento natural en España —diferencia entre los nacimientos y defunciones, sin tener en cuenta el saldo migratorio— había sufrido un descenso vertiginoso desde 1982. En el año 2002 España tenía, junto con Grecia, la tasa de fecundidad más baja de la UE, con una media de 1,26 hijos por mujer en edad fértil, a pesar del sostenido incremento de los nacimientos en los últimos años. En el año 2004, las mujeres españolas tenían 1,33 hijos por mujer, mientras que las europeas tenían una media de 1,51 hijos (Idescat, 2002). Esta situación mejoró cuando remontó la crisis económica del 2009, de tal manera que las generaciones nacidas en 1980-1984, en esa misma franja de edad, habían formado una familia en un 42% de los casos. Según un estudio del Consejo de Investigaciones Sociológicas, los motivos por los que las parejas retrasaban nacimientos o decidían no tener hijos eran: precariedad en el empleo, difícil acceso a la vivienda y dificultades para conciliar trabajo y familia (CIS, 2003). Ante una situación de esta naturaleza se hacía cada vez más urgente el diseño de políticas que fuesen fruto de un gran pacto entre Estado, empresas y sociedad civil. Por esto, una cultura de empresa que ante esta cuestión mira hacia otro lado, una empresa «cortoplacista», podría obtener buenos resultados durante un periodo determinado de tiempo, pero a largo plazo solo ofrecería un mercado laboral en el que la temporalidad y la precariedad aumentarían y se concentrarían en la población femenina, abriendo aún más la brecha de género en el mercado laboral. El avance de la Encuesta de Fecundidad de 2018 realizada por el Instituto Nacional de Estadística (la cuarta encuesta del INE sobre el tema) refleja que casi tres de cada cuatro mujeres desearían tener al menos dos hijos, y que el principal incentivo que demandan las mujeres es el aumento del permiso de maternidad y paternidad. La tasa de fecundidad en España es de 1,3 hijos, y se mantiene por debajo de los 2 desde 1982.

Como contraste, cabe señalar que según diferentes investigaciones las políticas de flexibilidad, los beneficios extrasalariales y los servicios tenían

un elevado impacto en los empleados, pues facilitaban a las personas organizar mejor su tiempo y mejorar el rendimiento (Kossek y Ozeki, 1999), disminuyendo además la rotación de los empleados clave (Gover y Crooker, 1995) y atrayendo talento, especialmente de las mujeres que suelen anteponer flexibilidad a salario (Ingram y Simons, 1995). La flexibilidad, por su parte, produce un descenso de las bajas por estrés y de absentismo que encubre muchas veces necesidades de conciliación (Demerouti *et al.*, 2011), así como mejora la innovación (Balmforth y Gardner, 2006), hasta el punto de que puede hablarse de un retorno de la inversión realizada por estos programas.

En épocas de escasez de talento —y estos tiempos lo son debido a los efectos a medio y largo plazo que ha tenido el descenso de la natalidad que afecta también al mercado laboral—, las empresas deberían plantearse en serio cómo ser atractivas para los perfiles que buscan y sin duda la flexibilidad puede ser un atractivo muy importante. En España, las formas de organización del trabajo y los estilos directivos antes de la pandemia estaban necesitados de una profunda transformación si no querían dejar de ser competitivos y globales respecto a otros países. Dada la cultura española, se hacía necesario apostar por un gran pacto social respecto a los horarios laborales, escolares, comerciales y familiares. Iniciativas como la Plataforma de la Racionalización de Horarios (ARHOE) proponían impulsar el horario europeo, armonizar comercialmente a España con Europa; favorecer jornadas continuadas con una gestión más productiva del tiempo de trabajo; sincronizar la jornada laboral de los padres con la jornada escolar de los hijos; adelantar el horario de los restaurantes y la programación televisiva, especialmente de los espacios de informativos; impulsar los servicios *online* desde la Administración pública, los bancos y los comercios y, finalmente, incorporar en el sistema educativo la corresponsabilidad, una cuestión que va más allá del mero reparto de tareas asociadas a un rol. Esta postura fue suscrita por la International Labour Organization (ILO, 2015), que hizo recomendaciones muy específicas a las empresas animando a la adopción de programas trabajo-familia WLB (*Work Life Balance*), dando así un paso más en las políticas de igualdad y ampliando la perspectiva de estos programas excesivamente centrada en la cuestión de cuotas y salarios, añadiendo el fomento y la formación orientada al desarrollo de una corresponsabilidad familiar capaz de garantizar el cuidado y a la vez la integración plena de la mujer en el mundo laboral. Para ello era preciso normalizar la maternidad como hecho social, objeto de especial protección por los poderes públicos y privados: las empresas. El aumento del tiempo de la baja por paternidad y su homologación con la de la madre es un paso adelante en este sentido (Bowles *et al.*, 2022).

9.3. La transformación de las políticas de conciliación en el contexto de la digitalización y el teletrabajo intensivo originado por el COVID-19

La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 impuso un modo masivo, global e inmediato de trabajo a distancia, algo inédito en una sociedad en la que el teletrabajo representaba en el mejor de los casos a tan solo un tercio de la población europea. En Europa, según la encuesta de Eurofound Living, working and COVID-19 (Bejaković, 2021), cuatro de cada diez personas trabajadoras (un 37%) empezaron a teletrabajar durante la pandemia.

En España, según el Instituto Nacional de Estadística (2020), el 27% de las empresas españolas habían implantado alguna forma de teletrabajo en el 2017, y respecto a los empleados, solo el 7,4% de los empleados (alrededor de 1.430.000) teletrabajaban en el 2018, porcentaje en cierto modo engañoso, ya que de estos la mitad podían clasificarse como teletrabajadores ocasionales y solo el 4% trabajaba habitualmente desde casa antes de la crisis del coronavirus.

Un informe del Banco de España (Anghel *et al.*, 2020) publicado en febrero, justo antes de la pandemia, señalaba que un 13,5% de los trabajadores realizaban su actividad a distancia en la UE, mientras que en España la media de teletrabajadores se situaba en un 7,5%; pero, haciendo un análisis de los distintos sectores y tipos de trabajo, se concluía que potencialmente hasta un 30,6% de la actividad podría desarrollarse en un futuro próximo de forma no presencial en nuestro país.

Según las predicciones de la OIT del 2019, el ahorro de tiempo, la contribución a la sostenibilidad medioambiental gracias a la reducción de desplazamientos, la mejor combinación e integración de trabajo y vida personal/familiar, así como la transformación de las formas de trabajo debido al crecimiento del uso de las TIC en el trabajo en al menos un 75% harían recomendable la implantación del teletrabajo en una proporción mayor.

En este contexto el trabajo a distancia encontró un momento único y clave para su experimentación social real (Real Decreto Ley 28/2020). Su auge inesperado a raíz de la crisis sanitaria y el confinamiento impuesto por la declaración del estado de alarma obligó a las empresas y a los trabajadores a adaptarse forzosamente a un modo de trabajar desconocido, haciendo para ello un uso intensivo de la tecnología.

Aunque no existe una acepción universalmente aceptada de teletrabajo, podría definirse de modo general como aquella prestación de servicios rea-

lizados de forma remota, a distancia y en línea favorecida por la tecnología, de hecho, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el teletrabajo implica el uso de teléfonos móviles, tabletas, portátiles y/o computadoras de escritorio, fuera de las instalaciones del empleador y según los Indicadores Estadísticos Benchmarking de la Sociedad de la Información (SIBIS, 2003), en el teletrabajo, que presenta cuatro modalidades básicas: desde casa, teletrabajo móvil, *freelance* en casa y *coworking*, influyen factores individuales, laborales, organizacionales y familiares (Baruch, 2001), pero en todos los casos la tecnología es un aspecto clave y transversal para su implantación.

En España una de las primeras medidas laborales, derivadas del RDL 8/2020, fue la de fijar con carácter preferente el trabajo a distancia. Los hogares se convirtieron de este modo en un espacio multidisciplinar donde se educaba, se cuidaba y a la vez se llevaba a cabo la mayor parte del trabajo productivo, dándose nuevas formas de prestación laboral, nuevos derechos y obligaciones, así como riesgos laborales emergentes que requerían una nueva cultura laboral y una legislación que protegiera la intimidad, favoreciera la desconexión digital y desarrollara la prevención de riesgos laborales (León, 2023).

El hecho es que, a pesar de las reticencias del pasado, el mundo empresarial reaccionó positivamente, se adaptó y también lo hicieron los trabajadores. Según el informe Adecco (Conejo-Navarro, 2020), para un 77% de los trabajadores españoles encuestados el modelo ideal es aquel que combina el teletrabajo con el trabajo presencial en la oficina, siendo esto compatible con el avance en el propio puesto de trabajo. Por ello, y aun considerando el entorno excepcional en el que se ha desarrollado el teletrabajo, especialmente en lo relativo a la paralización de la actividad educativa y la «conciliación» forzosa y permanente que ello ha conllevado, todo parece indicar que el impulso que ha experimentado no es puramente coyuntural y que esta fórmula se consolidará en los próximos años.

Aun así, la vivencia del teletrabajo durante la pandemia ofrecía muchas incógnitas tanto a nivel global como más en particular en nuestro país. Si bien es cierto que la incertidumbre —sanitaria y económica— pudo modificar esa vivencia de la vida cotidiana —niños en casa siguiendo las clases *online*, teletrabajo simultáneo de ambos progenitores—, la experiencia en sí señaló el verdadero problema o al menos la cuestión clave sobre la flexibilidad: su verdadera naturaleza.

Si antes el trabajo fagocitaba la vida privada, ahora el solapamiento de tiempo y espacio generaba otro tipo de estrés, diferente del producido por

no llegar a todo, que se caracterizaba por no saber o no poder desconectar del trabajo y de la tecnología asociada a él, perdiendo los límites entre familia/vida privada y trabajo.

Según el informe *Teletrabajo en tiempos de COVID, un año después* (Masuda *et al.*, 2020), el teletrabajo funcionó. El 68% valoraba la experiencia como buena o muy buena. La mitad de los encuestados considera que es más productivo trabajando desde casa frente a un 16% que opina lo contrario. Un tema diferente es la integración entre la vida familiar/personal y la profesional. El 43% piensa que concilió peor porque los límites de tiempo y espacio eran difusos, los roles se superponían y el trabajo en ambos dominios se multiplicaba.

El trabajo, realizado en dos fases, a una muestra de 461 personas en el 2021 y 599 en el 2020, por la escuela de negocios EADA, señalaba además que el 53% de las personas presentaban síntomas de *burnout* y sentía que el teletrabajo había debilitado sus relaciones profesionales con el resto del equipo. Además, el 43% declaraba que tenía dificultades para separar su vida profesional de la personal.

En líneas generales, aunque la corresponsabilidad mejoró, especialmente en las generaciones más jóvenes (Adame *et al*., 2020), hubo una división de tareas clara: los hombres dedicaron más tiempo a dar soporte a sus hijos con los deberes y a la compra de productos de alimentación (Farré *et al*., 2020) y las mujeres siguieron, sin embargo, realizando la mayor parte de las tareas domésticas y de cuidado, teniendo además que facilitar el que sus parejas pudieran teletrabajar (Benlloch y Aguado-Bloise, 2020). Algunas *sentían* o *percibían* que estaban todo el día trabajando, convirtiéndose así la flexibilidad horaria en un arma de doble filo, en una situación de demostración continua respecto a la propia capacidad frente a sus superiores directos. Si a todo ello añadimos el importante avance de las pantallas digitales en la vida infantil con consecuencias en el rendimiento académico, socialización y equilibrio del menor, es fácil comprender que durante la pandemia muchas de estas madres declaraban que de cara al desempeño de tareas de máxima concentración y silencio, optaban por trabajar de madrugada, bien sea retrasando el momento de ir a la cama o levantándose antes que el resto de los miembros de la familia.

Esta situación y las diferencias de género asociadas son recogidas en otra investigación (Adame *et al*., 2021) realizada durante los meses de marzo a junio del 2020. La muestra estaba compuesta de 600 personas que teletrabajaron durante el estado de alarma en todo el territorio del Estado español.

Las variables analizadas fueron: equilibrio trabajo-familia, equilibrio familia-trabajo, enriquecimiento trabajo-familia, enriquecimiento familia-trabajo, estrés trabajo-familia y estrés familia-trabajo.

Los datos que presentamos forman parte de la encuesta online que se envió a residentes en España que teletrabajaron durante el primer estado de alarma. No se utilizó ningún método de muestreo probabilístico.

La herramienta utilizada para la recogida de la información fue a través de un cuestionario autoadministrado. Las entrevistas se realizaron en el mes de julio del 2020, finalizado el confinamiento estricto.

El cuestionario tenía dos partes. La primera la conformaban las preguntas relacionadas con las características sociodemográficas del entrevistado. La segunda parte integraba los distintos conceptos objeto de la investigación, para lo que se utilizaron escalas Likert de 5 puntos que iban desde 1-totalmente en desacuerdo, 2-en desacuerdo, 3-neutro, 4-de acuerdo y 5-totalmente de acuerdo. En total se recogieron 600 cuestionarios correctamente cumplimentados.

Tabla 9.1. Ficha técnica de la investigación

Tipo de investigación	**Cuantitativa**
Diseño de la investigación	Observación transversal analítica
Población objetivo	Residentes en España mayores de 18 años que estuvieron trabajando durante el primer estado de confinamiento en España
Diseño de muestreo	Cuotas según género y comunidad autónoma
Tamaño de la muestra	600 (303 mujeres y 297 hombres)
Instrumento de medición	Encuesta *online* autoadministrada
Trabajo de campo	Julio 2020
Técnicas de análisis de datos	Descriptivos, medidas de asociación y regresión

Fuente: Adame *et al.*, 2021.

Su objetivo era analizar en qué medida se produjo un incremento de los conflictos a la hora de compatibilizar ambas esferas, familiar/profesional, y si esta situación particular, el hecho de teletrabajar, dio lugar a sinergias positivas entre estas dos esferas o, por el contrario, produjo estrés.

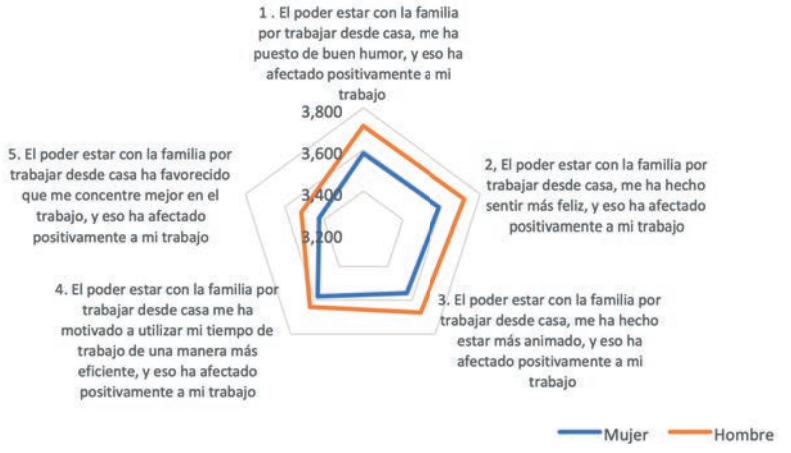
Los encuestados no *percibieron* un mayor conflicto que en el pasado entre las dos esferas (laboral y familiar), existiendo consenso en este punto entre mujeres y hombres.

Sin embargo, en el caso de darse alguna *intromisión* de una esfera sobre otra, la tendencia generalizada fue una *clara invasión del trabajo en la familia* y no al revés, como sucedía en otros tiempos previos a la pandemia especialmente entre las mujeres. Al calcular las puntuaciones medias obtenidas por cada factor e ítem, todas ellas son inferiores a 2,86 puntos, por debajo de la media teórica que sería 3. La puntuación media más alta la obtuvo el ítem «Mis responsabilidades laborales me han obligado a hacer cambios en mis actividades familiares» (2,86 puntos), y la más baja: «Mis obligaciones familiares han interferido negativamente en mi trabajo» (1,98 puntos). De hecho, solo un 18% de los entrevistados afirma que las relaciones familiares han interferido en su trabajo y solo el 32% confirma que sí ha existido conflicto entre las obligaciones laborales y las familiares. Respecto a las diferencias de género cabe señalar que las *mujeres percibieron un mayor grado de interferencia del trabajo sobre la familia* (2,652) que los hombres (2,434). Las diferencias más significativas entre hombres y mujeres son referentes al tiempo dedicado al trabajo como impedimento del cumplimiento de sus responsabilidades familiares (2,634 vs 2.411) y a las tensiones generadas en el trabajo como freno a la armonía familiar (2,739 vs 2,384).

Dado que es habitual al hablar de conciliación hacer más hincapié en los *conflictos* que en las *sinergias* (Greenhaus y Powell, 2006), entendidas como transferencia de las experiencias, recursos, habilidades y capacidades aprendidas en un ámbito que ayudan al desarrollo en el otro, tuvimos en cuenta este último punto de vista. Para el análisis del impacto del teletrabajo sobre las relaciones familiares y viceversa, se utilizó la escala desarrollada por Carlson *et al*. (2006), que mide las relaciones en ambos sentidos, cómo el teletrabajo puede ayudar en las relaciones familiares, la influencia del teletrabajo sobre la familia a nivel afectivo —estado emocional, actitud positiva, implicación—, la influencia del teletrabajo sobre el capital familiar: sensación de seguridad, confianza, realización o autorrealización. Los resultados indicaron que la c*ontribución de la familia al trabajo y viceversa fueron positivos,* pero si comparamos las puntuaciones medias por razón de género (figuras 9.1 y 9.2) comprobamos que los hombres percibieron mayores beneficios.

En cualquier caso, y respecto a los beneficios en general de teletrabajar y a sus *beneficios* para la vida familiar, hombres y mujeres reconocieron por igual que poder teletrabajar les proporcionó una sensación de logro,

Figura 9.1. El estrés familiar afectó al trabajo. Dimensión de género



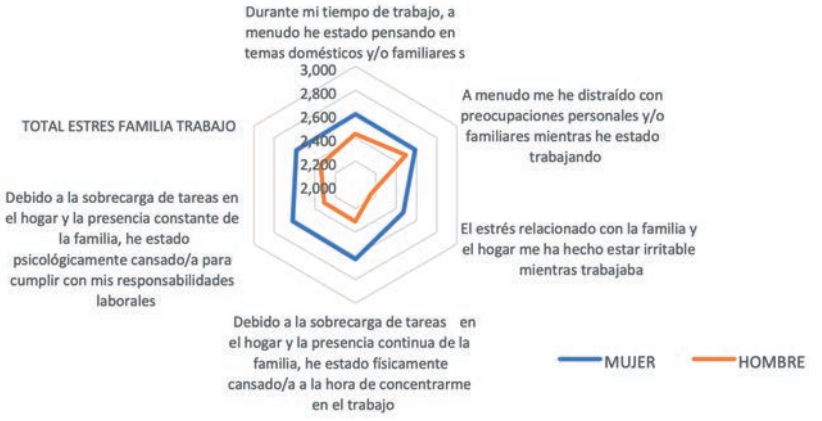
Fuente: Adame et al., 2021.

Figura 9.2. El estrés laboral afectó a la familia. Dimensión de género



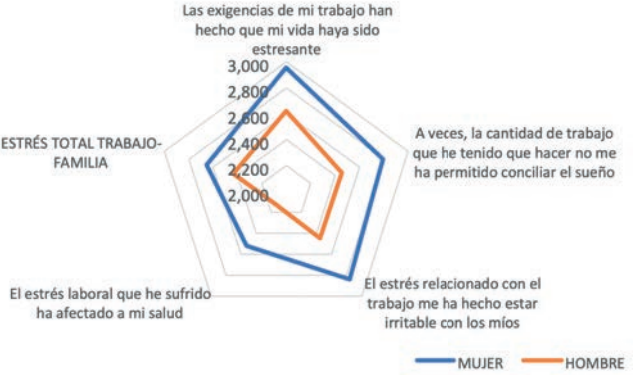
Fuente: Adame *et al*., 2021.

Figura 9.3. Grado de enriquecimiento de la familia al trabajo



Fuente: Adame *et al.*, 2021.

Figura 9.4. Grado de enriquecimiento del trabajo a la familia



Fuente: Adame *et al.*, 2021.

seguridad y confianza que repercutió positivamente sobre las relaciones familiares (ítems 6, 7 y 8 de la figura 9.4) aunque a nivel afectivo *son los hombres los que se muestran más contentos, animados y de mejor humor que las mujeres* con esta situación (ítems 3 y 4, figura 9.4).

Respecto al estrés, a pesar de que las puntuaciones son bajas y de hecho no muy significativas para ambos sexos, son mucho menores en los hombres (figuras 9.3 y 9.4); de hecho, las puntuaciones medias de *las mujeres sobre el grado de influencia del estrés en un ámbito sobre el otro son superiores*. En lo que respecta a la relación del estrés producido por la familia sobre trabajo, la puntuación es de 2,58 en el caso de las mujeres y de 2,33 en el caso de los hombres. Lo mismo sucede cuando se pregunta sobre la relación del estrés producido por el trabajo sobre la familia, donde las puntuaciones son de 2,65 las mujeres y 2,43 los hombres.

Finalmente, en el ámbito empresarial tan solo se realizaron estudios en empresas ya excelentes en flexibilidad antes de la pandemia. El trabajo llevado a cabo por el Instituto de la Mujer en colaboración con la Subdirección General para el Emprendimiento del Gobierno de España (2020) con la Red de empresas que contaban con el distintivo «Igualdad en la Empresa» (DIE) tuvo lugar en los meses de julio a septiembre de 2020. Su objeto era realizar un análisis comparado de las medidas de conciliación y corresponsabilidad antes y después de la pandemia. De las 73 empresas que respondieron (el 50% del total), el teletrabajo había pasado del 35 al 68%, la videoconferencia había crecido del 47% al 87%, la formación *online* pasó del 64% al 86%, el horario flexible se incrementó del 82% al 90%. Otras medidas se estancaron: las vacaciones flexibles (73%), los permisos no retribuidos (59%), las condiciones bancarias ventajosas (32%), el copago de los servicios sanitarios (29%), el seguro de accidentes (44%) y el plan de pensiones (26%).

9.4. Conclusiones y retos de futuro

Las penalizaciones en el ámbito laboral debido a la maternidad y a las tareas de cuidado constituyen uno de los obstáculos más relevantes para progresar hacia la igualdad de oportunidades en el empleo (Garrigues Giménez, 2019). Por este motivo resulta relevante analizar las relaciones entre teletrabajo y conciliación. Las distintas fórmulas de trabajo a distancia pueden ser un instrumento potente dentro de las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral. Actualmente el análisis de la transformación de las políticas de conciliación en un horizonte de teletrabajo intensivo y de digitalización adquiere una importancia fundamental (Wenham *et al*., 2020), con una mirada de atención ante la situación de las mujeres

en una situación de confinamiento con claras consecuencias en la salud pública[3].

Si el teletrabajo se planteaba en el pasado como paradigma de la conciliación trabajo y familia en aras de la mejor gestión del tiempo y la reducción de gastos (transporte, alquiler de edificios, etc.) y emisiones medioambientales, estos meses han permitido que conozcamos de un modo global y completo las luces y sombras del teletrabajo.

Los resultados de los estudios referidos en este artículo permiten plantear algunas cuestiones cuya resolución será clave en un futuro inmediato. ¿Qué ocurrirá cuando la ciudadanía tenga que dar respuestas a la potencial crisis de cuidados que ya se deja entrever? ¿Cómo se resolverá la situación tras el confinamiento sin los servicios educativos esenciales que permitan el desarrollo de las jornadas laborales presenciales? ¿Seguirán siendo las mujeres las que con mayor frecuencia se constituyan como el eslabón flexible cuando el requerimiento en cuidados se vuelve rígido y exigente?

Durante la pandemia las mujeres, por su presencia mayoritaria en profesiones asistenciales y de servicios[4] han estado más expuestas al contagio de la enfermedad. Además, y dado que en situaciones de crisis son ellas las que suelen estar desempleadas en mayor proporción que los hombres y son más vulnerables económicamente, diferentes organismos internacionales alertan e insisten en la conveniencia de la integración transversal de la perspectiva de género en todas las políticas, programas o medidas para combatir el COVID-19 y sus consecuencias, ya que tal como señala Naciones Unidas, el coronavirus golpea tres veces más a las mujeres.

Por otra parte, las ventajas asociadas al teletrabajo pueden convertirse en un mecanismo de gran utilidad tanto para la empresa como para los trabajadores. Así se ha demostrado durante el periodo de emergencia sanitaria;

---

3 Las mujeres son el 70% del personal sanitario. Asumen la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados tras el cierre de centros educativos y presentan una mayor vulnerabilidad ante la paralización de la actividad, así como mayor riesgo de violencia, abuso o acoso en tiempos de cuarentena y crisis. Informe de la OCDE, abril de 2020. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis

4 En España, las mujeres representan el 66% del personal sanitario, llegando al 84% en el caso de enfermería. Instituto de la Mujer (2020, mayo), *La perspectiva de género, esencial en la respuesta a la COVID-19*. http://www.inmujer.gob.es/diseno/novedades/IMPACTO_DE_GENERO_DEL_COVID_19_(uv).pdf

pero, en condiciones de normalidad, el teletrabajo constituye igualmente una baza para la modernización y eficiencia de la empresa y una oportunidad para los empleados en general. Desde esta perspectiva, en los últimos meses se ha criticado, para algunos, la excesiva atención que la propuesta normativa inicial para regular el trabajo a distancia prestaba a la conciliación, y la conveniencia de adoptar una regulación más neutra, que no suponga una asociación directa entre teletrabajo y conciliación. Es cierto que reducir el teletrabajo a las necesidades de conciliación no ayudará a que aquel desarrolle todo su potencial y seguramente suscitará reservas en las empresas a la hora de implantarlo, convirtiéndolo a la larga en una práctica marginal y alimentando los estereotipos en torno al mismo: «los teletrabajadores son los que pierden oportunidades profesionales», «el teletrabajo obliga a los compañeros a asumir carga de trabajo adicional», entre otros. En ese sentido, es positivo que el teletrabajo se plantee como una alternativa abierta a todo tipo de trabajadores, que no cuestione los motivos o causas del mismo. Y, por tanto, puede ser conveniente evitar aquellas referencias legales que sugieran una aplicación reduccionista del teletrabajo para fines conciliadores, especialmente si conllevan sesgos de género, como la prioridad que recogía el borrador inicial del anteproyecto de ley para aquellas trabajadoras que precisen el teletrabajo para el ejercicio de su «derecho a la lactancia natural» (art. 34.8 ET). Sin embargo, tampoco se puede obviar que el trabajo a distancia es un mecanismo relevante para la conciliación laboral y familiar, que, a su vez, está vinculada a derechos e intereses constitucionalmente protegidos[5].

En líneas generales, el teletrabajo reporta flexibilidad y beneficios para el individuo, que puede así dedicar más tiempo a la familia. Además, puede darse un enriquecimiento mutuo, sinérgico entre los dos ámbitos. También como contraste a esta disociación de tiempo-espacio puede incrementarse el grado de conflicto y las tensiones (Baruch, 2001; Bloom *et al*., 2015; Buffer, 2021; Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre). Durante el confinamiento esta situación se agravó porque se agudizó la necesidad de una mayor corresponsabilidad en lo que respecta al cuidado de menores y dependientes. Tras una inicial mirada positiva hacia una «hipotética» conciliación familiar y laboral se pasó a la sobrecarga característica cuando confluyen y transcurren ambos acontecimientos en el mismo espacio y tiempo.

5 La STC 3/2007, de 18 de enero, recuerda que la aplicación e interpretación de las previsiones legales y convencionales sobre conciliación han de realizarse a la luz del derecho a la no discriminación por razón de sexo de las mujeres trabajadoras (art. 14 Constitución española, CE) y del mandato de protección a la familia y a la infancia que establece el art. 39 CE.

Previamente a la declaración de la pandemia era patente el interés creciente por parte de las empresas por tratar de diseñar políticas de recursos humanos que facilitaran la conciliación, entre las que destacaba la instauración de políticas de flexibilidad laboral. Dentro de las políticas de flexibilidad laboral se enmarcaba la organización del trabajo y la adopción de prácticas más flexibles en el lugar de trabajo, entre estas últimas destaca el teletrabajo. Hoy esta medida es una realidad, pero por ello es preciso tener en cuenta que la gestión del tiempo de trabajo resulta particularmente compleja en el trabajo a distancia. Parece lógico que el teletrabajador pueda disponer de cierta autonomía en la organización del horario para lograr un encaje adecuado entre sus obligaciones profesionales y las familiares. No obstante, es razonable igualmente que la empresa exija una cierta disponibilidad en momentos concretos (reuniones, presentaciones ante clientes...) para asegurar el funcionamiento ordinario de la actividad. Es preciso, pues, fijar límites para esta disponibilidad, de forma que el trabajador conozca *a priori* su alcance y esté en condiciones de acomodar sus obligaciones familiares. Lo contrario impide el ejercicio del derecho a la desconexión del trabajador y provoca que los tiempos de cuidado y de trabajo se solapen, con las consecuencias negativas que, como ya se ha señalado, esto produce, especialmente en el caso de las mujeres.

Cabe señalar también la importancia de las encuestas públicas llevadas a cabo por el CIS en esta etapa. En concreto el estudio n.º 3324, «Efectos y consecuencias del coronavirus», recoge algunos cambios en las vidas de las personas en esta etapa en España. La salud mental de hombres y mujeres se vio afectada de manera diferente. Concretamente se demostró que las mujeres respondieron más positivamente que los hombres ante cuestiones como «descubrir en esta situación nuevos espacios de ocio» y «ser más religioso o espiritual». Respecto a otros temas, fueron los hombres los que se mostraron más afectados que las mujeres en cuestiones como «estar más interesados en el futuro», aspecto de especial incidencia en temas de salud mental. En este sentido, los resultados de la encuesta ofrecen pautas y nuevos campos en el abordaje de las políticas públicas y privadas de empleo, así como en el análisis de la realidad sociológica.

Referencias bibliográficas

Adame, C., Caplliure, E. M. y León, C. (2021). *Teletrabajo y COVID-19: Estudio de las variables que afectan al teletrabajador y su satisfacción*. Valencia: Cátedra de Empresa y Humanismo, Universitat de València.

Agha, K., Azmi, F. T. y Khan, S. A. (2017). Work-Life Balance: Scale Development and Validation. En M. Las Heras, N. Chinchilla y M. Grau (Eds.), *The Work-Family Balance in Light of Globalization and Technology* (109-130). Newcastle upon Tyne (UK): Cambridge Scholars Publishing.

Anghel, B., Cozzolino, M. y Lacuesta Gabarain, A. (2020). El teletrabajo en España. *Boletín económico/Banco de España*, (2), 1-18.

Argandoña, A, y Von Weltzien Hoivik, H. (2009). Corporate social responsibility: One size does not fit all. Collecting evidence from Europe. *Journal of Business Ethics*, *89*(3), 221-234. https://doi.org/10.1007/s10551-010-0394-4

ARHOE (2022, marzo). *Asociación para la Racionalización de los Horarios Españoles*. http://www.horariosenespana.com

ARHOE (2024, febrero). *Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles*. https://horariosenespana.com/

Artazcoz, L., Escribà-Agüir, V. y Cortes, I. (2006). El estrés en una sociedad instalada en el cambio. *Gaceta Sanitaria*, *20*(1), 71-78. https://doi.org/10.1157/13086029

Balmforth, K. y Gardner, D. (2006). Conflict and facilitation between work and family: realizing the outcomes for organizations. *New Zealand Journal of Psychology*, *35*(2), 69-76.

Baruch, Y. (2001). The status of research on teleworking and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews*, *3*(2), 113-129. https://doi.org/10.1111/1468-2370.00058

Behson, S. J. (2005). The relative contribution of formal and informal organizational work-family support. *Journal of Vocational Behavior*, *66*(3), 487-500. https://doi.org/10.1016/j.jvb.2004.02.004

Bejaković, P. (2021). Eurofound: Living, Working and Covid-19, Covid-19 *Series*. *Revija za socijalnu politiku*, *28*(1), 115-117. https://doi.org/10.3935/rsp.v28i1.1774

Benlloch, C. y Aguado-Bloise, E. (2020, 29 de abril). *The Conversation*. *Trabajo y conciliación: El estrés se ceba con las mujeres*. https://theconversation.com/teletrabajo-y-conciliacion-el-estres-se-ceba-con-las-mujeres-137023

Bloom, N., Liang, J., Roberts, J. y Ying, Z. J. (2015). Does working from home work? Evidence from a Chinese experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, *130*(1), 165-218. https://doi.org/10.1093/qje/qju032

Bonder, G. (1998). *Género y subjetividad: Avatares de una relación no evidente. Género y epistemología: Mujeres y disciplinas.* Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Borrell, C. y Artazcoz, L. (2008). Las desigualdades de género en salud: retos para el futuro. *Revista Española de Salud Pública*, *82*(3), 241-249.

Bowles, H. R., Kotelchuck, M. y Grau, M. G. (2022). Reducing barriers to engaged fatherhood: three principles for promoting gender equity in parenting. En M. Grau, M. Heras Maestro y H. R. Bowles (Eds.), *Engaged Fatherhood for Men, Families and Gender Equality* (pp. 299-325). Switzerland: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-75645-1_1

Buffer (2021). *The 2020 State of Remote Work*. https://buffer.com/2020-state-ofremote-work

Cardona, P. y Rey, C. (2006). Dirección por misiones: primeras experiencias de éxito. *Economistas*, *24*(109), 101-107.

Carlson, D. S., Kacmar, K. M., Wayne, J. H. y Grzywacz, J. G. (2006). Measuring the positive side of the work-family interface: development and validation of a work-family enrichment scale. *Journal of Vocational Behaviour*, *68*(1), 131-164. https://doi.org/10.1016/j.jvb.2005.02.002

Centro de Investigaciones Sociológicas (2003). *Trabajo y Familia ¿Dos aspectos conciliables o irreconciliables en la sociedad española?* http://www.csic.es/prensa/Noticias%202003/22_septiembre_2003.html

Centro de Investigaciones Sociológicas (2021). *Avance de resultados del estudio 3324. Efectos y consecuencias del coronavirus (IV).* https://www.cis.es/-/avance-de-resultados-del-estudio-3324-efectos-y-consecuencias-del-coronavirus-iv-1

Chinchilla, N. (2006). *Ser una empresa familiarmente responsable: ¿lujo o necesidad?* Madrid: Pearson.

Chinchilla, N., Mayo, M. y Sánchez, E. (2007). *Guía para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la empresa. Cómo aplicar los criterios de la Ley Orgánica de Igualdad a la Dirección de Personas.* Madrid: Consejería de Empleo-Comunidad de Madrid.

Chinchilla, N. y León, C. (2011). *Diez años de conciliación en España*. Madrid: Grupo 5.

Conejo-Navarro, F. (2020). Teletrabajo asistido en los tiempos del Coronavirus (COVID-19). *Tecnología Vital*, *2*(8). https://doi.org/10.5281/zenodo.4505161

Cross, C. (2010). Barriers to the executive suite: Evidence from Ireland. *Leadership and Organization Development Journal*, *31*(2), 104-119. https://doi.org/10.1108/01437731011024376

De Simone, S., Lampis, J., Lasio, D., Serri, F., Cicotto, G. y Putzu, D. (2014). Influences of work-family interface on job and life satisfaction. *Applied Research in Quality of Life*, *9*(4), 831-861. https://doi.org/10.1007/s11482-013-9272-4

Delgado, M. (2007). *Encuesta de fecundidad, familia y valores, 2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Demerouti, E., Bouwman, K. y Sanz-Vergel, A. I. (2011). Job resources buffer the impact of work-family conflict on absenteeism in female employees. *Journal of Personnel Psychology*, *10*(4), 166-176. https://doi.org/10.1027/1866-5888/a000044

Durán, M. A. (1997). La investigación sobre el uso del tiempo en España: algunas reflexiones metodológicas. *Revista Internacional de Sociología*, (18), 163-193.

Durán, M. A. (2003). El trabajo no remunerado en la familia. *Arbor*, *176*(694), 239-268. https://doi.org/10.3989/arbor.2003.i694.727

Encuesta de Población Activa (2010). http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxisandpath=/t22/e308_mnuandfile=inebase

Escobedo, A. y Navarro, L. (2007). Perspectivas de desarrollo y evaluación de las políticas de licencias parentales y por motivos familiares en España y en la Unión Europa. Colección Estudios Sociales. https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/68c5eaad-e8fb-465c-95a6-4e96b-13ff948/F_2005_25.pdf?MOD=AJPERES

Eurofound (2022, marzo). *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. https://www.eurofound.europa.eu/es

European Social Fund (2022, marzo). http://www.ideasbank-equal.info

Eurostat Regional Yearbook (2010). http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-10-001/EN/KS-HA-10-001-EN.P

Farré, L., Fawaz, Y., González, L. y Graves, J. (2020). How the COVID-19 lockdown affected gender inequality in paid and unpaid work in Spain. *IZA Discussion Paper,* (13434), 1-36.

Garrigues Giménez, A. (2019). El trabajo de las mujeres en España: estereotipos, sesgos e inercias: Una mirada hacia tres ámbitos de perentoria intervención normativa. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, (1), 15-34. http://hdl.handle.net/10234/187307

Goff, S. J., Mount, M. K. y Jamison, R. L. (1990). Employer supported child care, work/family conflict, and absenteeism: A field study. *Personnel Psychology*, *43*(4), 793-809. https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1990.tb00683.x

Greenhaus, J. H. y Beutell, N. J. (1985). Sources of conflict between work and family roles. *Academy of Management Review 10*(1), 76-88. https://doi.org/10.5465/amr.1985.4277352

Greenhaus, J. H. y Powell, G. N. (2006). When work and family are allies: A theory of work-family enrichment. *The Academy of Management Review, 31*(1), 72-92. https://doi.org/10.5465/amr.2006.19379625

Grover, S. L. y Crooker, K. J. (1995). Who appreciates family-responsive human resource policies: The impact of family-friendly policies on the organizational attachment of parents and non-parents. *Personnel psychology*, *48*(2), 271-288. https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1995.tb01757.x

Hochschild, A., Blair-Loy, M., Pugh, A. J., Williams, J. C. y Hartmann, H. (2015). Stability and transformation in gender, work, and family: Insights from the second shift for the next quarter century. *Community, Work & Family*, *18*(4), 435-454.

Idescat (2002). *Institut d'Estadística de Catalunya*. http://www.idescat.es

Instituto Nacional de Estadística (2019). *Encuesta de Fecundidad. Metodología*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177006&menu=metodologia&idp=1254735573002

Instituto Nacional de Estadística (2020, marzo). *Información estadística para el análisis del impacto de la crisis COVID-19*. https://www.ine.es/covid/covid_inicio.htm

Ingram, P. y Simons, T. (1995). Institutional and resource dependence determinants of responsiveness to work-family issues. *Academy of Management Journal*, *38*(5), 1466-1482. https://doi.org/10.5465/256866

Instituto de la Mujer del Gobierno de España (2020). *Buenas prácticas de conciliación y corresponsabilidad en las empresas con distintivo «Igualdad en la empresa» (Red DIE). Análisis sectorial y por tamaño de empresa*. https://www.igualdadenlaempresa.es/recursos/estudiosMonografia/docs/BBPP_Conciliacion_Corresponsabilidad_Red_DIE.pdf

International Labour Organization (2015). *World Employment and Social Outlook: Trends*. http://www.ilo.org

Khodorovska, A. (2015). *La racionalización de horarios en España: "el tiempo es oro"*. Cartagena: Repositorio Digital de la Universidad Politécnica de Cartagena. http://hdl.handle.net/10317/5111

Kossek, E. E. y Ozeki, C. (1999). Bridging the work-family policy and productivity gap: A literature review. *Community, Work & Family*, *2*(1), 7-32. https://doi.org/10.1080/13668809908414247

León, C. (2010). *Factores de éxito en la implantación de políticas trabajo y familia en las empresas españolas (2003-2007)*. Cataluña: Universitat Politécnica de Catalunya.

León, C. (2015). ¿«Flexitime» versus estrés? *Harvard Deusto Business Review*, (243), 24-33.

León, C. (2016). Estrés laboral femenino y políticas de igualdad y flexibilidad en España. *Revista Feminismos*, (27), 243-261. https://doi.org/10.14198/fem.2016.27.13

León, C. (2023). ¿Pueden las políticas de conciliación ser palanca de la Agenda 2030? En M. J. López Álvarez (Coord.), *Conciliación familiar a la medida: un desafío empresarial en el marco de la Agenda 2030* (1ª ed., pp. 19-31). La Ley.

León, C. y Marcaletti, F. (2019). Maternidad y trabajo: una aproximación al análisis de decisiones de las mujeres españolas. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (141), 53-82.

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. *Boletín Oficial del Estado*, 299, de 1 de enero de 2007. https://www.boe.es/eli/es/l/2006/12/14/39/con

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, 71, de 24 de marzo de 2007. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-6115

Lombardo, E. y León, M. (2015). Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica. *Investigaciones Feministas*, 5, 13-35. https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47986

Lüscher, K. y Pillemer, K. (1998). Intergenerational Ambivalence: A New Approach to the Study of Parent-Child Relations in Later Life. *Journal of Marriage and Family*, *60*(2), 413-415. https://doi.org/10.2307/353858

Martín Llaguno, M., León, C. y Guirao Mirón, C. (2013). La conciliación familiar y laboral en España en la esfera política, mediática y empresarial: un estudio de agendas entre 2003 y 2007. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, (8), 145-164. http://dx.doi.org/10.18002/cg.v0i8.883

Masuda, A., Strucchi, L. y Quero, E. (2020, 15 de septiembre). *Teletrabajo en años de Covid, un año después*. https://www.eada.edu/es/actualidad/noticias/2021/09/teletrabajo-en-tiempos-de-covid-un-ano-despues

Md-Sidin, S., Sambasivan, M. e Ismail, I. (2008). Relationship between work-family conflict and quality of life. An investigation into the roles of social support. *Journal of Managerial Psychology*, *25*(1), 58-81. http://dx.doi.org/10.1108/02683941011013876

Meil, G. (1997). La redefinición del trabajo doméstico en la nueva familia urbana española. *Revista Internacional de Sociología*, (16), 39-56. https://doi.org/10.2307/40183917

Miret Gamundi, P. y Cabré Pla, A. (2005). Pautas recientes en la formación familiar en España: Constitución de la pareja y fecundidad. *Papeles de Economía Española*, (104), 17-36.

Organización Internacional del Trabajo y Eurofound (2019). *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral*. wcms_712531.pdf (ilo.org)

Pérez, H. J. S. (2006). Diferencias salariales entre hombres y mujeres en España: una comparación internacional con datos emparejados empresa-trabajador. *Investigaciones económicas*, *30*(1), 55-87.

Poelmans, S. A., Chinchilla, N. y Cardona, P. (2003). The adoption of family-friendly HRM policies: Competing for scarce resources in the labour market. *International Journal of Manpower*, *24*(2), 128-147. https://doi.org/10.1108/01437720310475394

Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 73, 18 de marzo de 2020. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/03/17/8

Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. *Boletín Oficial del Estado*, 253, 23 de septiembre de 2020. https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/09/22/28/con

Requena, M. L., Suárez, M. y Pérez, O. (2013). Encuestas de salud en España: situación actual. *Revista Española de Salud Pública*, *87*(6), 549-573. https://dx.doi.org/10.4321/S1135-57272013000600002

Requena, F. y Ayuso, L. (2022). *La gestión de la intimidad en la sociedad de la información y el conocimiento. Parejas y rupturas en la España actual*. Bilbao: Fundación BBVA.

Sánchez, P. L. (2012). *Demandas sociales en materia de horarios*. Madrid: Dykinson.

SIBIS Consortium (2003). *New Europe Indicator Handbook*. SIBIS - Statistical Indicators Benchmarking the Information Society. sibis-eu.org

The WHOQOL Group (1995). The World Health Organization quality of life assessment (WHOQOL): Position paper from the World Health Organization. *Social Science & Medicine, 41*(10), 1403-1409.

Torns Martín, T. (1995). Mercado de trabajo y desigualdades de género. *Cuadernos de relaciones laborales*, *6*, 81-92.

Voydanoff, P. (2005). Consequences of boundary-spanning demands and resources for work-to-family conflict and perceived stress. *Journal of Occupational Health Psychology*, *10*(4), 491-503. https://doi.org/10.1037/1076-8998.10.4.491

Wenham, C., Smith, J. y Morgan, R. (2020). COVID-19: the gendered impacts of the outbreak. *The Lancet*, *395*(10227), 846-848. https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30526-2

Zedeck, S. (Ed.) (1992). *Work, families, and organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.

Ciclo de vida y políticas con perspectiva de familia

10

Políticas familiares dirigidas al bienestar de los menores: la custodia compartida en España desde una perspectiva europea

José Manuel Jiménez-Cabello

10.1. Introducción

Una ruptura matrimonial trae consigo numerosas consecuencias (Martínez, 2019). De entre todas estas, pueden ser destacadas las propias tensiones o conflictos derivados de la disolución del vínculo, el establecimiento de posibles pensiones compensatorias o la utilización de la vivienda familiar y demás bienes (Becerril, 1999). Sin embargo, existe un aspecto que puede constituirse como elemento central e, incluso, ser un foco de tensión y desacuerdo: la presencia de hijos (Suso *et al*., 2012). Todo ello debido a la cuestión de qué tipo de custodia se establece, algo que depende tanto de progenitores e hijos como de la legislación existente, recomendaciones y decisiones de abogados, y de diversos operadores jurídicos (Kelly, 2007).

Tradicionalmente, la custodia ha sido asignada a la madre. El principal factor explicativo de este hecho puede hallarse en el rol que históricamente se

ha asignado a la figura materna, y a la mujer en general, como cuidadora. Es justamente esto lo que contribuye a la visión de que la mujer, figura materna, debe ser quien se quede con la guarda y custodia de los hijos menores. Esto mismo justifica que, como la madre debe cuidar de los menores, sea ella quien siga al cuidado una vez se produce el divorcio.

Sin embargo, tanto en España como en el entorno europeo más cercano, y debido a los cambios producidos en la familia que empujan a la puesta en marcha de políticas familiares, se produce la introducción de la figura de la custodia compartida, así como de legislación que la establece como modalidad referente. Esto ha hecho que la custodia exclusiva hacia la madre disminuya de forma generalizada. Hay que destacar que en el entorno europeo la legislación sobre custodia compartida es muy diversa; encontramos países, como Francia, donde esta modalidad es preferente, y otros, como Reino Unido, donde no (Jiménez-Cabello *et al*., 2020).

España, mediante la Ley 15/2005, se equiparó a muchos países europeos introduciendo esta figura. Desde entonces, esta no ha hecho más que aumentar porcentualmente, sobre todo en detrimento de la exclusiva hacia la madre. Sin embargo, esta ley ha generado bastante debate desde su puesta en marcha (Alascio y Marín, 2007); como consecuencia, han sido numerosas las comunidades autónomas que han puesto en marcha, desde 2010, regulación propia en esta materia.

Teniendo en cuenta estos aspectos, este capítulo tiene como objetivo ofrecer una panorámica sobre la legislación de la custodia compartida en Europa para, tras esto, indagar en la realidad española, centrando la atención en cuatro vértices principales: la Ley 15/2005 y su impacto, la evolución de las modalidades de custodia, la importancia de la dimensión jurídica y cómo esto puede impactar en el bienestar de progenitores e hijos.

10.2. La custodia compartida en Europa

En las últimas décadas, en Europa se ha generado un proceso de cambio de la familia y de las políticas familiares, produciéndose un conjunto de importantes reformas en el ámbito del derecho de familia europeo (Picontó, 2014). Una de ellas ha sido la introducción, y otorgamiento de protagonismo, de la figura de la custodia compartida.

Atendiendo a la diversidad de países que la integran, y a la idiosincrasia de cada uno, se observa que esta modalidad se regula de forma diferente, manteniendo como fin último alcanzar la corresponsabilidad parental. Por esto, se encuentran grandes diferencias legislativas entre unos y otros, si

bien esta situación de equiparación entre los derechos de padres y madres, que trae consigo la normalización de la custodia compartida, ha sido resuelta de diferente forma en los países del entorno europeo. No obstante, hay que subrayar que estas reformas legales han ido encaminadas a propiciar la equiparación de derechos de la pareja antes y después de la ruptura (Pocar y Ronfani, 2008).

De hecho, en España, y como se detallará en los próximos apartados, la Ley 15/2005 permitió la introducción de la figura de la custodia compartida, una situación que ya había sido reconocida en el entorno europeo más cercano (Alemania en 1997, Holanda en 1998, Austria en 2001 o Francia en 2002) (Jiménez-Cabello *et al*., 2020).

En el caso de Alemania, la preferencia es que la guarda y custodia sea compartida entre ambos cónyuges (Torres-Perea, 2006). Cabe la posibilidad de que se establezca el ejercicio exclusivo por parte de uno de los progenitores, pero limitado a aquellos supuestos en los que alguno así lo solicite y el juez decida atender a sus pretensiones (Martínez, 2019). Esta situación es muy similar a la que se da, por ejemplo, en Austria.

En Francia, la regulación sobre la guarda y custodia de los hijos menores está prevista en el artículo 373.2.9 del Código Civil, que fue modificado por la Ley 305/2002, de 4 de marzo, de reforma de la patria potestad (Martínez, 2019). En dicha reforma se introdujo la figura de la guarda y custodia compartida, que se estableció como norma general. Es destacable que la figura judicial tiene mucha flexibilidad para poder adaptar las decisiones a situaciones concretas (Picontó, 2014). En el caso de este país, existe un aspecto reseñable; se proponen diversas opciones de cómo ejercer la custodia compartida, ya sea alternativamente en el domicilio de cada uno de los progenitores o solo en el de uno de ellos. Además, y aunque no se produzca acuerdo, hijos e hijas conviven alternando temporadas con ambos padres.

En el caso de Portugal se incorporó un sistema preferente para la guarda y custodia conjunta de los hijos tras el divorcio en los casos en que no haya acuerdo de los padres mediante la Ley 61/2008 (Duarte, 2012). A partir de este año, la regla aplicable es la misma que la que rige durante la convivencia (Picontó, 2014). Hay que destacar que Portugal registró, desde mediados de la década de los noventa, un aumento exponencial de las disputas familiares por los hijos (Casaleiro, 2019). Además, el Parlamento aprobó en 2020 una modificación del Código Civil para promover la custodia compartida, permitiendo la residencia alterna de los hijos. En este sentido queda patente que esto se hará siempre que corresponda al interés superior del

menor y con independencia del acuerdo mutuo entre excónyuges. En esta reforma se introducen otros tres aspectos referentes al ejercicio de la patria potestad, las pensiones de alimentos y la determinación de los tribunales de escuchar a los menores.

En Italia, la custodia compartida fue instaurada como norma general con la Ley 54/2006 (Arceri, 2012). De esta forma, dicha modalidad ha ido evolucionando hasta convertirse en la predominante en los casos de divorcio con hijos. Hay que señalar que solo en el supuesto de que uno de los progenitores se oponga, el juez podrá adoptar la decisión de otorgar la custodia en exclusiva para uno de ellos (Ansaldo, 2008).

Para el caso del Reino Unido, la atribución de la guarda y custodia de los menores se recoge en la «Children Act; 1989» (Martínez, 2019). En este caso, la custodia compartida no es la opción preferente, pero los operadores jurídicos cuentan con plena libertad para acordar que el menor viva con una sola persona o con varias personas de forma alternativa, sin que exista preferencia legal por ninguno de los regímenes de convivencia existentes (Varela, 2014). Esto puede tener relación con que en el Reino Unido la mediación está muy extendida, de forma que la custodia compartida se consigue muchas veces gracias al acuerdo mutuo.

En Bélgica se otorga carácter preferente al régimen de custodia compartida mediante la modificación realizada a través de la Ley de 18 de junio de 2006. Se prevé que, en los casos de desacuerdo entre progenitores, el juez debe optar preferentemente por el régimen de custodia compartida, salvo que resulte contrario al interés superior del menor (Martínez, 2019).

En Suecia la custodia compartida es muy recurrente. De hecho, es significativo el establecimiento de la práctica de la custodia física compartida, en la que los niños pasan el mismo tiempo en el hogar de cada padre después de la ruptura matrimonial; este acuerdo de custodia se aplica al 30% de los niños con padres separados (Bergström *et al*., 2013).

Ciertamente, no se ha llevado a cabo un análisis pormenorizado de todo el territorio europeo. Sin embargo, con los casos especificados puede observarse que se presentan multitud de situaciones en referencia a la legislación de los regímenes de convivencia posdivorcio. Pero ¿qué sucede concretamente en España?

10.3. España y la Ley 15/2005 como área determinante

La Ley de 2005 trajo consigo numerosos cambios, la mayoría de estos referidos al proceso de ruptura matrimonial, abordando cuestiones como la eliminación del divorcio causal y la supresión de lo que hasta ese momento era un proceso bietápico, primero de separación y luego de divorcio. Sin embargo, una de las cuestiones que más expectativas levantó fue la introducción de la custodia compartida. Este hecho supuso un punto de inflexión en el debate sobre las modalidades de custodia debido a los cambios introducidos en lo referente al ejercicio de la guarda y custodia (Jiménez-Cabello *et al*., 2020).

Esta reforma legal adquirió más protagonismo, y continúa siendo más discutida, por este aspecto que por el resto de modificaciones (Alascio y Marín, 2007; Rivera, 2005; Viñas, 2012). En todo caso, se había concretado una reforma fundamental, siendo su impacto determinante en la asignación de custodias en España (Solsona, 2015; Spijker, 2012).

Por primera vez, en esta legislación se contemplaba que los cónyuges pudieran decidir si la custodia y guarda de los hijos se llevaría a cabo de forma exclusiva o compartida (Flaquer, 2015). La opción de custodia compartida se convirtió en protagonista de la propia reforma, a pesar de los muchos otros aspectos que modificaba (Becerril, 2014).

La importancia de esta reforma legal se encuentra en dos vertientes principales. Por un lado, en el avance que supone que la corresponsabilidad parental es la que debe marcar las relaciones familiares entre padres e hijos, entendida como un reparto equitativo de los derechos y deberes de los progenitores que se basa en el derecho del hijo a seguir manteniendo un contacto directo y regular con cada uno de sus progenitores. Por otro, que el beneficio del menor es el factor clave de la decisión de custodia (Tamayo, 2008).

Otro aspecto destacado, dentro de esta dimensión legal, ha sido el papel que ha jugado el Tribunal Supremo (Jiménez-Cabello *et al*., 2020). Debido a que dicha ley no era clara en algunos aspectos, sería este órgano el que, a través de diversas sentencias, ha ido marcando la postura a adoptar. Este Tribunal define una nueva orientación en el terreno de las custodias compartidas (Arego, 2016).

Por último, otro factor clave es que desde 2010 se inicia la presencia de regulaciones específicas de las relaciones entre padres e hijos dentro de las legislaciones autonómicas. En este sentido, la Comunidad de Aragón fue la primera en regular la custodia compartida en los procesos de divorcio, mediante la Ley 2/2010 de Igualdad de las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres, favoreciendo e impulsando su otorgamiento

(Gobierno de Aragón, 2010). El objetivo de la misma reside en promover el ejercicio de la custodia de forma compartida por ambos padres en desarrollo del interés y protección a los menores (Serrano, 2013).

Por su parte, en Cataluña el cambio normativo se sanciona en la aprobación del libro segundo del Código Civil relativo a la persona y la familia (Generalitat de Cataluña, 2010), que entró en vigor el 1 de enero de 2011. El fin de esta reforma incluye un articulado específico sobre esta cuestión, alentado por la promoción de la coparentalidad (Gómez, 2016).

La Comunidad Valenciana es en la que, sin duda, más problemas ha sufrido la puesta en marcha de este tipo de regulación. La Ley 5/2011 de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven entró en vigor en mayo de 2011 (Generalitat Valenciana, 2011), siendo suspendida de forma cautelar al poco tiempo de entrar en vigor. En 2011 el Tribunal Constitucional decidió levantar la suspensión, pero, posteriormente, mediante la sentencia del 16 de noviembre de 2016, anuló dicha ley. La pretensión de esta era regular relaciones familiares teniendo un peso muy determinante la regulación de la guarda y custodia (Gómez, 2016).

La Comunidad Foral de Navarra aprobó una ley referente a la custodia de los hijos con padres divorciados: la Ley Foral 3/2011 (Gobierno de Navarra, 2011). En la misma se recomienda que se modifique el derecho foral de familia, donde estas cuestiones tienen su enmarque (Suso *et al*., 2012).

Por último, en 2015 el País Vasco aprobó la Ley 7/2015 de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores (Gobierno del País Vasco, 2015). En ella se regula específicamente la custodia compartida, que se entiende como el régimen más adecuado, conjugando los principios de corresponsabilidad parental con el derecho de los menores a la custodia compartida y la igualdad entre varones y mujeres. La ley entró en vigor el 10 de octubre de 2015.

Este somero repaso sobre la puesta en marcha de regulaciones sobre custodia compartida en España empuja a reflexionar sobre cómo han evolucionado, desde entonces, las diferentes modalidades de custodia.

10.4. Evolución de la custodia de hijos en España

La asignación de la custodia de hijos e hijas no deja de ser una consecuencia directa de la ruptura de pareja. Por ello, y de forma inevitable, es necesario hacer referencia al divorcio. En términos absolutos los divorcios en España, observando la serie de datos disponible del Instituto Nacional

de Estadística (2008-2020), se sitúan en torno a los 100.000 procesos cada año, si bien desde 2013 están por debajo de esa cifra, alcanzando en 2019 un total de 95.254 procesos. Tales cifras determinan que el indicador de divorcio en España sea de 2,13 divorcios por cada mil habitantes. Esta cifra está algo por encima de la media de Europa (1,9), y es menor que las registradas por países como Lituania (3,1), Dinamarca (3,0) o Finlandia y Suecia (ambos con 2,5 y 2,4 respectivamente).

Sin embargo, no puede ocultarse que es un indicador que supera a muchos otros países, incluidos algunos nórdicos (Noruega, 1,9), y a todos los de nuestro entorno más inmediato en términos socioculturales, como Grecia (1,0), Francia (1,9) o Italia (1,6) (Eurostat, 2018). Por tanto, no es baladí la cuestión del divorcio, y sus consecuencias, en España.

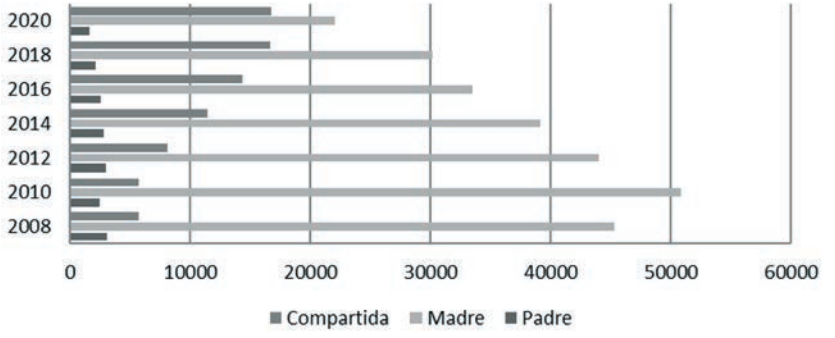
Por otra parte, si bien no es el indicador más correcto (por las oscilaciones propias de los matrimonios), si se comparan los matrimonios con los divorcios, cada año se producen 58 divorcios en España por cada 100 matrimonios. Si se tiene en cuenta esta medida, España sería el segundo país de la Europa de los 27 con mayor tasa de divorcio, solo superado por Luxemburgo, con 65 divorcios por 100 matrimonios.

Estos datos dan una idea de la dimensión y del reto que implican los procesos de divorcio en España, a los que sorprendentemente poco análisis se ha dedicado. Además, desde hace más de una década, el porcentaje de divorcios en los que hay hijos, en España, está en torno al 53-56%, esto es, representa la mayoría de divorcios. Pero ¿cuál es la modalidad de custodia más establecida? ¿Cómo ha evolucionado?

A nivel estatal, y siguiendo la serie histórica de datos de la Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios (INE), puede observarse que la custodia exclusiva hacia la madre es la figura más recurrente, pero también cómo esta ha ido perdiendo peso a favor de la custodia compartida (véase figura 10.1). Por ejemplo, en el periodo temporal transcurrido entre 2014 y 2019, se vislumbra una tendencia hacia esta modalidad de forma que, mientras que, en 2016, de cada 20 custodias, 15 eran maternas, 4 compartidas y 1 paterna y, en 2019, de 20 custodias, 11 son maternas, 8 compartidas y 1 paterna.

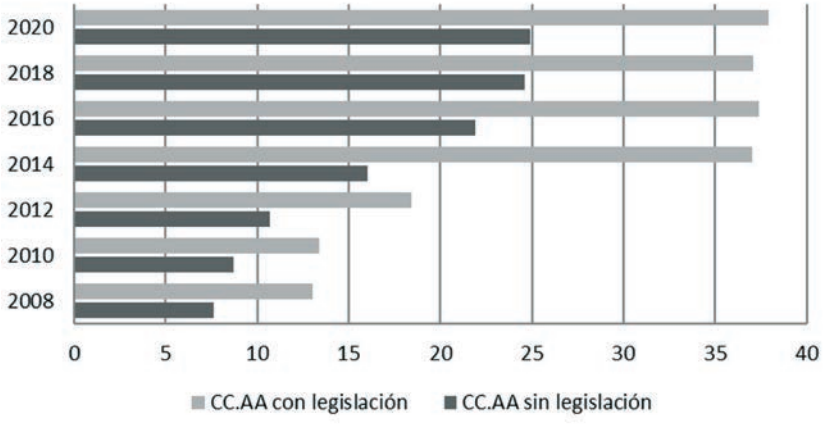
De esta forma, el aumento de las custodias compartidas queda patente. Sin embargo, es reseñable que este no se produce por igual a lo largo de la geografía española. Como se puede apreciar en la figura 10.2, en aquellas CC. AA. con existencia de legislación propia en esta materia la custodia compartida ha aumentado con más fuerza, si bien debe destacarse que ya partía de niveles superiores.

Figura 10.1. Evolución de las modalidades de custodia en España



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios (INE, 2008-2020).

Figura 10.2. Evolución de la custodia compartida en España según existencia de regulación en comunidad autónoma (%)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios (INE, 2008-2020).

Aun así, cabe destacar que la modalidad compartida ha aumentado tanto en aquellos territorios con normativa propia como en los que no, por lo que se intuye que la Ley 15/2005 tuvo un impacto importante.

10.5. El impacto de la legislación en materia de custodia en Europa y España

Son prolíferas las investigaciones existentes, en el ámbito internacional y desde una perspectiva sociológica, en referencia al impacto que tiene la introducción de la custodia compartida como modalidad a considerar tras la ruptura. Más aún teniendo en cuenta que en el ámbito europeo se encuentra, en muchas ocasiones, como norma preferente. A nivel nacional estas no son tan numerosas, destacando algunas como las llevadas a cabo por Spijker (2012) o Jiménez-Cabello *et al*. (2020).

Con respecto al ámbito internacional, las investigaciones desarrolladas han comprobado un alto grado de asociación entre los cambios legales sobre la asignación de la guarda y custodia y el aumento o disminución de las distintas modalidades, como ocurrió en Austria (Atteneder y Halla, 2007; Böheim *et al*., 2012). Atteneder y Halla (2007) consiguieron hallar cómo la importancia del sexo del menor, en el momento de asignar la custodia, desaparece. En este sentido, antes de la reforma legal las madres tenían mayor probabilidad de obtener la custodia de sus hijas en régimen de exclusividad que la de sus hijos, pero, una vez modificada la ley sobre preferencias en las custodias, el sexo del menor no tiene significación.

Otro caso destacable es el de Holanda. Según Spruijt y Duiman (2009), tras la reforma de 1998, que reguló la custodia compartida como norma, se produjo como consecuencia que una década después de estos cambios la modalidad compartida se había triplicado, pasando del 5% de 1998 al 16% en 2008.

El caso de Italia ha recibido, también, atención científica. En este caso, Blasio y Vuri (2013) analizaron el impacto de la reforma legal de 2006 sobre la asignación de custodias, teniendo como periodo de referencia 2000-2010. Concluyen que se produce un mayor porcentaje de custodia compartida, decreciendo continuamente la custodia exclusiva de la madre tras el cambio legal. Además, puntualizan que las custodias exclusivas para el padre no se ven alteradas, continuando su presencia residual.

Además, se detectan otros dos aspectos destacables; en primer lugar, como señalan Melli y Brown (2009), aunque exista una legislación sobre la custodia compartida, y siendo esta como preferente, no se detecta influencia de la ley en el cambio de roles de género y, en el caso de darse, es bastante

limitada. En segundo lugar, la custodia compartida hace que la relación de un padre con una hija se mantenga de la misma forma que con la de un hijo, algo que no suele suceder con la custodia exclusiva hacia la madre, donde esta relación padre-hija suele estar más dañada que la relación padre-hijo (Nielsen, 2011).

Para España, uno de los principales precedentes de investigación puede ser la de Briones y Villanueva (2014), mediante su análisis de los procesos de modificación de medidas en un juzgado de la Comunidad Valenciana. Estos autores concluyen que no parece haber una clara inclinación hacia la custodia compartida. Probablemente en estos resultados influyan varios factores, como son el pequeño tamaño de la muestra y la consideración de solo un año de tiempo, pero son la referencia con relativa mayor relación al objeto de este análisis.

Otro estudio referido al impacto de los cambios legales, en este caso a nivel nacional, es el llevado a cabo por Jiménez-Cabello *et al*. (2020). Este está centrado, específicamente, en el impacto legal de la Ley 15/2005, y muestra cómo este cambio legal tuvo efecto sobre los porcentajes de custodias que se otorgan de forma compartida. Además, destacan la importancia de la legislación autonómica, concluyendo que en las comunidades autónomas donde hay regulación propia la custodia compartida está más presente.

Así pues, parece claro y evidente que en el entorno occidental la modalidad de custodia compartida es más recurrente tras las reformas legales, aumentando su presencia de manera progresiva.

Además, los cambios legislativos tienen otros impactos, y por tanto consecuencias, que han sido detectadas en la literatura científica. Por ejemplo, se produce una reducción del conflicto entre progenitores, debido principalmente a que se alcanza un mayor nivel de mediación y negociación que en custodias monoparentales (Allen y Brinig, 2011; Atteneder y Halla, 2007). De esta forma, se produce una disminución importante en los costes tanto económicos como emocionales que el divorcio puede suponer.

Sin embargo, y de forma excepcional, para el caso de Italia, Blasio y Vuri (2013) verifican justo lo contrario; un incremento en los procesos no consensuados. Sin embargo, los autores señalan que estos resultados pueden deberse a la mala aplicación que la reforma legal ha tenido en los juzgados. La justificación a esta afirmación se basa en que Austria posee una ley muy similar con la que sí ha aumentado el grado de consenso en los procesos de ruptura matrimonial. Esto es, precisamente, lo que demostraría que no es la reforma en sí, sino su aplicación, lo que ha fallado en el caso de Italia.

Por último, Böheim *et al*. (2012), por su parte, observan otra consecuencia colateral que traen consigo estas reformas legales conducentes a fomentar la custodia compartida; se produce una reducción de la tasa de divorcio y un aumento de enlaces matrimoniales.

Queda patente el impacto que tienen los cambios legales en la asignación de la custodia, así como la posible existencia de consecuencias colaterales. En este sentido, la ley es importante, pero ¿qué papel juega la dimensión jurídica en su conjunto?

10.6. ¿Por qué es importante la dimensión jurídica?

Si bien el estudio de las motivaciones que conducen a establecer una determinada forma de convivencia tras la ruptura de pareja es importante, no lo es menos el proceso judicial (teniendo en cuenta la regulación existente) referido a la dimensión de los operadores jurídicos.

En torno a esto, en España existen algunas investigaciones centradas en las opiniones de jueces, psicólogos forenses y abogados en relación con los sistemas de custodia de los menores tras la ruptura (Arch y Jarne, 2008; Arch *et al*., 2011). En estos estudios se observa que tanto jueces como abogados optan por un régimen de exclusividad de la madre, siendo los abogados quienes más repartidas tienen las opciones de estructuras familiares con custodia.

Diversos autores entienden que los jueces no opten por sistemas más igualitarios debido a que su preferencia podría estar más influida por la creencia de cierta falta de capacidad de los adultos para manejar un sistema que requiere un alto nivel de acuerdo interparental que no con el convencimiento de que el contacto igualitario del niño con ambos progenitores pueda resultarles perjudicial (Arch y Jarne, 2008, p. 32).

Esto es, decisiones tan significativas en las vidas de los progenitores y los hijos menores se toman basándose en creencias. En realidad, no puede ser de otra forma porque se adoptan decisiones sobre el pasado y el presente, pero se desconoce el futuro o experiencias valorativas de lo que han sido las dinámicas en distintas formas de custodia. En este sentido se expresa Viñas (2012, p. 5) cuando señala que es preciso eliminar al máximo los prejuicios sociales de todos los operadores que intervienen en el proceso de ruptura de unos padres.

Su día a día, su permanencia y sus retos, pasan muchas veces desapercibidos y son imposibles de conocer sin evaluar. O lo que es peor, el sistema judicial puede tener una visión distorsionada de las dinámicas familiares

tras la ruptura, pues los casos que vuelven a los juzgados, en muchas ocasiones, son aquellos marcados por el conflicto. Este es el único «feedback» para el sistema judicial, mientras que las estructuras de relación posdivorcio que se desarrollen exentas de conflicto o, incluso, con una propuesta alternativa constructiva, no van a aparecer de nuevo ante los juzgados.

Por esto, es necesaria una evaluación y seguimiento comparado de los sistemas de custodia que ponga el foco precisamente en estas dinámicas invisibles para el sistema jurídico. Al respecto, cabe añadir que el sistema judicial se basa en criterios objetivos para determinar las custodias como las habilidades de cada progenitor, relación con el hijo/a, tiempo y recursos, etc. (Guilarte, 2010; Ruiz y Alcázar, 2017; Solsona *et al*., 2017), pero también es cierto que esto se juzga en un momento puntual previo al funcionamiento de las estructuras familiares posdivorcio, sin conocimiento posterior de su verdadero funcionamiento (salvo en los casos que vuelven a litigar).

Si las decisiones deben estar adoptadas por el interés superior del menor, debe conocerse qué se está haciendo con estos menores. El principio del interés superior del menor es demasiado abstracto y debe concretarse. A lo largo de la historia se ha especificado en distintas consideraciones como la «tenders years presumption» o la «preference for joint custody» (Buehler y Gerard, 1995; Tamayo, 2008), pero en todos y cada uno de los casos poco se ha evaluado. Las decisiones se han basado en convicciones sociales o en la tendencia imperante en la psicología, pero no se han realizado evaluaciones reales de cómo se han ido desarrollando los distintos sistemas de custodia o regímenes de convivencia posdivorcio.

10.7. Asignación de la custodia: bienestar y consecuencias

El divorcio, y la asignación de la custodia de hijos e hijas, interesan a toda la sociedad, pues implican nuevos valores, un nuevo ejercicio de la corresponsabilidad y nuevos desafíos para los progenitores. La disolución del matrimonio, y la decisión sobre qué régimen de convivencia a adoptar, tiene el potencial de crear una confusión considerable en la vida de las personas (Arnato, 2000).

Eso trae consigo diversas consecuencias, como pueden ser una reestructuración del mundo del trabajo —la mujer divorciada es la que más presencia tiene en la actividad económica (INE, 2018)—, la prolongación de la dependencia de los hijos o el aumento de las necesidades de conciliación, entre otras. A ello se añaden los problemas económicos, generando que en muchos hogares posdivorcio haya problemas de pobreza infantil unidos a menores niveles de bienestar y salud (Bauserman, 2012; Flaquer, 2014). En

este sentido, se ha podido comprobar la relación entre el establecimiento de la custodia compartida y una menor tensión financiera (Recksiedler y Bernardi, 2021).

Además, está presente el impacto en la salud física y psicológica que el divorcio supone para progenitores y descendientes, pero también en su nivel de bienestar general. Concretamente respecto a los menores, se advierten, a grandes rasgos, dos tipos de consecuencias diferenciadas; en primer lugar, problemáticas relacionadas con la salud y el bienestar, tales como malestar físico, ansiedad, miedos o, incluso, baja autoestima (Novo *et al*., 2003; Lacey *et al.,* 2014). En segundo lugar, dificultades para la integración social de hijos e hijas tras el divorcio (Orgilés y Samper, 2011).

Diversas investigaciones sobre el divorcio han encontrado evidencia empírica de que existe una asociación negativa entre la ruptura matrimonial y el bienestar de los niños, las oportunidades de vida y las relaciones intergeneracionales (Albertini y Garriga, 2011).

Por otro lado, estudios como el llevado a cabo por Steinbach *et al*. (2021) indican la existencia de relación entre mayor satisfacción vital en hijos con el hecho de que la custodia compartida se instaure de manera acordada entre estos y los progenitores. Más aún, algunas investigaciones muestran los beneficios del contacto regular entre padres e hijos, ya que comparten la responsabilidad de su bienestar social, emocional y económico (Carlsund y Sellström, 2013).

10.8. Conclusiones y consideraciones finales

El objetivo de este capítulo es ofrecer una visión acerca de la legislación existente sobre custodia compartida en Europa para, posteriormente, ahondar en la realidad española. Para ello, se han analizado aspectos como la Ley 15/2005 y sus consecuencias e impacto, la importancia que puede tener la dimensión jurídica y de qué manera esto puede impactar en el bienestar de progenitores e hijos. Todo esto no deja de ser la puesta en marcha de políticas públicas dirigidas a la familia, debido a los cambios producidos en esta institución, con el fin de fomentar una mayor corresponsabilidad parental, por lo que su análisis es una cuestión esencial.

En primer lugar, puede concluirse que la custodia compartida se regula de forma muy diversa en Europa, lo que conduce a encontrar diferencias en los enfoques legislativos: desde aquellos países que la establecen como situación preferente hasta aquellos otros en los que es una opción más, al mismo nivel que otras tantas, como la exclusiva hacia alguno de los progenitores. Si bien queda patente el intento por lograr la corresponsabilidad parental.

En segundo lugar, con respecto al caso concreto de España, mediante la Ley 15/2005 se introdujo la modalidad de custodia compartida, aunque fue un aspecto bastante discutido. Son diversos los estudios que señalan el impacto que la misma tuvo en el aumento de la custodia compartida (Jiménez-Cabello *et al.*, 2020; Solsona, 2015; Spijker, 2012), si bien algunas CC. AA. pusieron en marcha regulaciones propias que la establecían como preferente, completando algunos de los aspectos más imprecisos que contenía dicha ley. Así, se ha podido observar que las CC. AA. que cuentan con ordenamiento jurídico propio mantienen mayores niveles de custodia compartida que la media nacional.

Ciertamente, y ante el debate suscitado en torno a esta ley, se han producido hasta dos intentos de poner en marcha un nuevo ordenamiento jurídico que regule el establecimiento de la custodia, en los periodos de Alberto Ruiz Gallardón y Rafael Catalá como ministros de Justicia, aunque, finalmente, no se llevaron a cabo.

En tercer lugar, las diferencias existentes entre distintas CC. AA. y las consecuencias que tanto para progenitores como para menores pueden surgir en el posdivorcio, según el régimen de convivencia, invitan a considerar la gran importancia que tiene la dimensión jurídica. A esto hay que sumar otro elemento destacado: el papel de los juzgados y los profesionales que los integran (jueces, fiscales, equipos psicosociales...). La existencia de un marco regulador concreto sobre esta modalidad de custodia a nivel nacional puede contribuir a la mejora del desarrollo de estos procesos judiciales en varios aspectos: mayor seguridad jurídica para los profesionales de los juzgados, incorporación y mayor relevancia de expertos en mediación o desatasco de procesos, entre otros. En este sentido es necesario tener en cuenta las necesidades, inquietudes y propuestas de este conjunto de profesionales.

En cuarto, y último, lugar, la relevancia de este tipo de legislación a nivel europeo, y en el caso de España, esto no es baladí. La asignación de la custodia de hijos e hijas, lo que pasa con estos menores, es algo de interés para el conjunto de la sociedad. La ruptura matrimonial, y la decisión sobre el régimen de convivencia a adoptar, contienen numerosas consecuencias que impactan de lleno en la vida de progenitores e hijos. No hay que olvidar que se está presente ante un aspecto que no deja de ser la puesta en marcha de políticas públicas familiares, que puedan impactar en los procesos de ruptura y el bienestar de las personas. Más teniendo en cuenta que esta modalidad favorece el principio de igualdad entre progenitores, estableciendo una equiparación de obligaciones de ambos para con sus hijos.

Además, se detectan algunas sombras que deben ser alumbradas mediante nuevas líneas de investigación. En España, los estudios referentes a la asignación de la custodia de hijos se han centrado, sobre todo, en los casos de ruptura matrimonial. Por ello, es interesante conocer si las parejas cohabitantes tienen las mismas probabilidades de establecer la custodia compartida de sus hijos que las parejas de excasados. En torno a esta cuestión existe algún precedente parcial que indica que los excohabitantes no tienen más o menos probabilidades de establecer la custodia compartida de sus hijos que las parejas de excasados; sin embargo, es menos probable que los padres que antes cohabitaban tengan la custodia exclusiva de sus hijos (Zilincikova, 2021).

También, y debido a la proliferación de distintas estructuras/formas de convivencia familiares, sería interesante estudiar si el hecho de convivir o no convivir juntos influye en el tipo de custodia que se asigna. En este sentido, análisis llevados a cabo en el entorno europeo indican que es más probable que los padres que antes cohabitaban tengan la custodia compartida de sus hijos (Zilincikova, 2021; Breivik y Olweus, 2006).

Por último, otra cuestión digna de estudio reside en averiguar si los hijos nacidos fuera del matrimonio se enfrentan a mayores probabilidades de ruptura de los padres que aquellos concebidos dentro del matrimonio (Bumpass y Lu, 2000).

Referencias bibliográficas

Alascio, L. y Marín, I. (2007). Juntos pero no revueltos: La custodia compartida en el nuevo art. 92 C. *Indret: Revista para el análisis del derecho*, 3.

Albertini, M. y Garriga, A. (2011). The effect of divorce on parent - child contacts: Evidence on two declining effect hypotheses. *European Societies*, *13*(2), 257-278. https://doi.org/10.1080/14616696.2010.483002

Allen, D. y Brinig, M. (2011). Do joint parenting laws make any difference? *Journal of empirical legal studies*, *8*(2), 304-324. https://doi.org/10.1111/j.1740-1461.2011.01210.x

Ansaldo, A. (2008). Il divorzio. En M. Dogliotti (Ed.), *Affidamento condiviso e diritti dei minori* (pp. 173-188). Torino: Lex Nova.

Arceri, A. (2012). Affidamento esclusivo, affidamento condiviso, affidamento a terzi: confini tra le diverse tipologie di affidamento nella recente giurisprudenza di legittimità. *Famiglia e Diritto*, 7, 1-7.

Arch, M. y Jarne, A. (2008). Opinión y valoración de los diferentes sistemas de guarda y custodia por psicólogos forenses y juristas españoles. Un estudio piloto. *Revista de Derecho de Familia,* (41), 25-33.

Arch, M., Jarne, A., Peró, M. y Guardia, J. (2011). Child custody assesment: A field survey of spanish forensic psychologist' practices. *The european journal of psychology applied to legal context*, *3*(2), 89-176.

Arego, L. (2016). Argumentos legales y jurisprudenciales para demandar la custodia compartida según el Código Civil, tras la anulación de la Ley Valenciana de custodia compartida. *Diario la Ley*, (8885), 2-36.

Arnato, P. (2000). The consequences of divorce for adults and children. *Journal of Marriage and Family*, *62*(4), 1269-1287. https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2000.01269.x

Atteneder, C. y Halla, M. (2007). Bargaining at divorce: The allocation of custody. *IZA Discussion Paper*, (2544), 1-31.

Bauserman, R. (2012). A meta-analysis of parental satisfaction, adjustment, and conflict in joint custody and sole custody following divorce. *Journal of divorce and remarriage*, *53*(6), 464-488. https://doi.org/10.1080/10502556.2012.682901

Becerril, D. (1999). *Después del divorcio*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Becerril, D. (2014). La custodia en los procesos de ruptura en España. *Crisis y cambio: propuestas desde la sociología*. Madrid: XI Congreso de Español de Sociología.

Bergström, M., Modin, B., Fransson, E., Rajmil, L., Berlin, M., Gustafsson, P. y Hjern, A. (2013). Living in two homes a Swedish national survey of well-being in 12 and 15 year olds with joint physical custody. *BMC Public Health, 13*(868). https://doi.org/10.1186/1471-2458-13-868

Blasio, G. y Vuri, D. (2013). Joint custody in the italian courts. *IZA Discussion Paper*, (7472), 1-32.

Böheim, R., Francesconi, M. y Halla, M. (2012). Does custody law affect family behavior in and out of marriage? *IZA Discussion Pape*r, (7064), 1-37.

Breivik, K. y Olweus, D. (2006). Adolescent's adjustment in four post-divorce family structures: Single mother, stepfather, joint physical custody and single father families. *Journal of Divorce and Remarriage*, *44*(3-4), 99-124. https://doi.org/10.1300/J087v44n03_07

Briones, P. y Villanueva, L. (2014). Impacto de la ley de custodia compartida de la Comunidad Valenciana en las modificaciones de medida. *Anuario de Psicología Jurídica, 24*(1), 43-48. http://dx.doi.org/10.1016/j.apj.2014.06.002

Buehler, C. y Gerard, J. (1995). Divorce law in the United States: A focus on child custody. *Family relations*, *44(*4), 439-458.

Bumpass, L. y Lu, H. (2000). Trends in cohabitation and implications for children's family contexts in the United States. *Population Studies*, *54*(1), 29-41. https://doi.org/10.1080/713779060

Carlsund, A., Erikson, U, y Sellström, E. (2013). Shared physical custody after family split-up: Implications for health and well-being in Swedish school children. *International Journal of Paediatrics*, *102*(3), 318-323. https://doi.org/10.1111/apa.12110

Casaleiro, P. (2019). «Meu filho, meu tesouro» Motivações subjacentes aos processos de regulação das responsabilidades parentais. *Sociologia, problemas e práticas*, (96), 117-138.

Duarte, C. (2012). *O Direito da Família Contemporâneo*. Lisboa: AAFDL.

Eurostat (2018). *Divorce indicators*. https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/demo_ndivind

Flaquer, L. (2014). *Family-related factors influencing child well-being*. En A. Ben-Arieh, F. Casas, I. Frønes y J. Korbin (Eds.), *Handbook of Child Wellbeing* (pp. 2229-2255). Dordrecht: Springer.

Flaquer, L. (2015). El avance hacia la custodia compartida o el retorno del padre tras una larga ausencia. En C. Torres (Ed.), *España 2015. Situación social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Generalitat de Cataluña. Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*, *5685*, 8 de agosto de 2010. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13312

Generalitat Valenciana. Ley 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven. *Diario Oficial de la Comunitat Valenciana, 6495*, 5 de abril de 2011. https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-7329-consolidado.pdf

Gobierno de Aragón. Ley 2/2010 de 26 de mayo, de igualdad de las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres. *Boletín Oficial de Aragón*, *111,* 8 de junio de 2010. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-9888

Gobierno de Navarra. Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres. *Boletín Oficial de Navarra*, *60*, de 28 de marzo de 2011. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-6554

Gobierno del País Vasco. Ley 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores. *Boletín Oficial del País Vasco, 129*, de 10 de julio de 2015. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8275

Gómez, C. (2016). *El artículo 92 del código civil y la custodia compartida. Cuestiones generales sobre esta institución* [Trabajo Final de Máster, Universidad de Oviedo]. http://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/10651/34579/6/TFM_GomezHernandez%2CC.pdf

Guilarte, C. (2010). Criterios de atribución de la custodia compartida. *Indret: Revista para el análisis del derecho*, (3), 1-21.

Instituto Nacional de Estadística (2008-2020). *Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=estadistica_C&cid=1254736176798&menu=ultiDatos&idp=1254735573206

Jiménez-Cabello, J., Becerril, D. y García-Moreno, J. (2020). La relación entre reformas legales y la asignación de la custodia compartida en España (2007-2017). *Revista Española de Ciencia Política*, (53), 119-142. https://doi.org/10.21308/recp.53.05

Kelly, J. (2007). Children's living arrangements following separation and divorce: Insights from empirical and clinical research. *Family Process*, *46*(1), 35-52. https://doi.org/10.1111/j.1545-5300.2006.00190.x

Lacey, R., Bartley, M., Pikhart, H., Stafford, M. y Cable, N. (2014). Parental separation and adult psychological distress: an investigation of material and relational mechanisms. *BMC Public Health*, 14, 272. https://doi.org/10.1186/1471-2458-14-272

Martínez, J. (2019). Regulation of child custody in the european context. *Actualidad Jurídica Iberoamericana,* (12), 698-727.

Melli, M. y Brown, P. (2009). Exploring a new family form. The shared time family. *International Journal of Law, Policy and the Family*, *22*(2), 231-269.

Nielsen, L. (2011). Divorced fathers and their daughters: A review of recent research. *Journal of Divorce and Remarriage*, *52*(2), 77-93. https://doi.org/10.1080/10502556.2011.546222

Novo, E., Arce, R. y Rodríguez, M. (2003). Separación conyugal: consecuencias y reacciones postdivorcio de los hijos. *Revista Galego-Portuguesa de psicoloxía e educación*, *8*(10), 197-204.

Orgilés, M. y Samper, M. (2011). El impacto del divorcio en la calidad de vida de los niños de 8 a 12 años de edad en la provincia de Alicante. *Gaceta sanitaria, 25*(6), 490-494. https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2011.05.013

Picontó, T. (2014). El avance de la custodia compartida en los países del sur de Europa. Algunas consideraciones críticas. *Revista Temas Socio Jurídicos, 33*(66), 33-46. https://doi.org/10.29375/01208578.1995

Pocar, V. y Ronfani, P. (2008). *La famiglia e il diritto, nueva edizione riveduta e ampliata*. Bari: Editori Laterza.

Recksiedler, C. y Bernardi, L. (2021). Changes in Legal Regulations, Parental Health and Well-Being, and Children's Physical Custody Arrangements among Post-Separation Families in Switzerland. *Journal of Divorce and Remarriage*, *62*(2), 104-126. https://doi.org/10.1080/10502556.2020.1833295

Rivera, J. (2005). La custodia compartida: génesis del nuevo art. 92 del Código Civil. *Cuadernos de Trabajo Social,* (18), 137-162.

Ruiz, R. y Alcázar, R. (2017). Factores determinantes en la atribución de la custodia compartida. Un estudio sociológico en los juzgados de familia. En D. Becerril y M. Venegas (Eds.), *La custodia compartida en España* (pp. 109-124). Madrid: Dykinson.

Serrano, J. (2013). *La custodia compartida aragonesa en la primera jurisprudencia*. http://www.eljusticiadearagon.com/gestor/ficheros/_n006014_Custodia%20compartida

Solsona, M. (2015). Divorcio, generaciones y género. En C. Torres (Ed.), *España 2015. Situación social.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Solsona, M., Spijker, J. y Ajenjo, M. (2017). Calidoscopio de la custodia compartida en las regiones de España. En D. Becerril y M. Venegas (Eds.), *La custodia compartida en España*. Madrid: Dykinson.

Spijker, J. (2012). Trends in custody arrangements in Spain since the divorce reform of 2005. *Papers de Demografía*, (404), 1-64.

Spruijt, E. y Duindam, V. (2009). Joint physical custody in the Netherlands and the well-being of children. *Journal of divorce and remarriage, 51*(1), 65-82. https://doi.org/10.1080/10502550903423362

Steinbach, A., Augustijn, L. y Corkadi, G. (2021). Joint Physical Custody and Adolescents' Life Satisfaction in 37 North American and European Countries. *Family Process, 60*(1), 145-158. https://doi.org/10.1111/famp.12536

Suso, A., González, I., Pérez, A. y Velasco, M. (2012). *Análisis de los modelos de custodia derivados de las situaciones de separación y divorcio en España*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Tamayo, S. (2008). El interés del menor como criterio de atribución de la custodia. *Revista de derecho de familia*, (41), 35-79.

Torres-Perea, J. (2006). Tratamiento del interés del menor en el Derecho alemán. *Anuario de Derecho Civil*, *59*(2), 675-742.

Varela, M. (2012). ¿Custodia compartida o interés del/la menor? Salamanca: XXIV Congreso Estatal de Mujeres Abogadas: el retroceso de los derechos de las mujeres en el siglo XXI.

Viñas, D. (2012). Medidas relativas a los hijos menores en caso de ruptura. Especial referencia a la guarda. *Indret: Revista para el análisis del Derecho*, (3), 1-55.

Zilincikova, Z. (2021). Children's Living Arrangements after Marital and Cohabitation Dissolution in Europe. *Journal of Family Issues*, *42*(2), 345-373. https://doi.org/10.1177/0192513X20923721

11

Los jóvenes en las políticas públicas: Implicaciones socioeconómicas

Almudena Moreno Mínguez

11.1. Introducción

Los numerosos estudios e informes realizados a nivel europeo confirman que las dificultades económicas y sociales que enfrentan los adultos jóvenes de 18 a 29 años condicionan sus trayectorias vitales, su participación y sus decisiones políticas, además de tener un efecto destacado en el desarrollo social y político (Molina, 2020; Benedicto *et al*., 2016). La pregunta que nos hacemos es qué lugar ocupan los jóvenes en las políticas públicas desarrolladas por las Administraciones públicas en España y cómo están respondiendo estas políticas a las necesidades y demandas juveniles que generó la crisis de 2008, a la que ahora se suma la del COVID. Es más, nos preguntamos si pueden las políticas redistributivas de transferencias de rentas destinadas a los jóvenes y las políticas de juventud contribuir a reducir la pobreza de los jóvenes y favorecer los proyectos de autonomía personal y emancipación de los jóvenes. Las respuestas a esta pregunta nos ayudarían a visibilizar a un colectivo que ha estado prácticamente ausente tanto en las políticas redistributivas del Estado de bienestar español como en el diseño de dichas políticas. De la capacidad que tengan los Estados de integrar al colectivo de los jóvenes en las políticas públicas dependerá el futuro de las sociedades democráticas.

11.2. Contextualización: jóvenes en situación de riesgo permanente

En la última década, «los jóvenes/la juventud» se ha convertido en un tema central para la acción política, los medios de comunicación, los debates públicos y los movimientos sociales por todo el mundo, sin haber profundizado lo suficiente en la reflexión de si se trata de una construcción social, ideológica, una categoría social o un actor político (Sukaried y Tannock, 2014). En esta reflexión partimos de la idea de que la «juventud» es una categoría analítica útil para plantear, por una parte, el análisis del estado de la redistribución en clave de edad y, por otra, la incidencia del posible desajuste de tal redistribución en el conflicto intergeneracional. Esta perspectiva convierte a los jóvenes en una categoría de análisis de primer orden para plantear el cambio social y el conflicto en términos de justicia redistributiva.

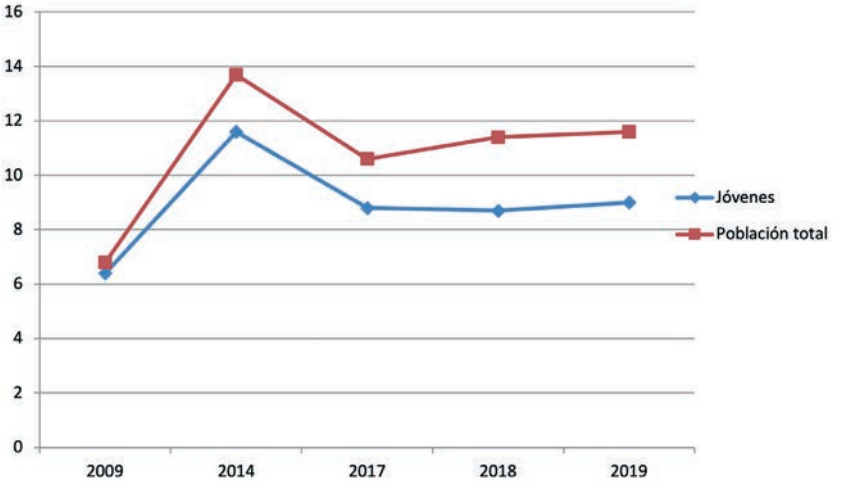
Las evidencias aportadas por los estudios sociológicos de corte socioeconómico han contribuido a propagar un discurso narrativo en el que domina la interpretación de un cambio radical en las trayectorias vitales de las generaciones jóvenes comparadas con las generaciones mayores. En esta visión domina la idea de que se ha producido un empeoramiento generalizado, una diversificación o desestandarización de las trayectorias vitales en general, y de las trayectorias de los jóvenes en particular. La inexistencia de fuentes estadísticas y datos longitudinales disponibles, por un lado, y el limitado análisis que posibilitan las encuestas y los registros de población han contribuido a la generalización de estas interpretaciones. No vamos a acometer en este análisis el ingente ejercicio empírico de contrastar estas afirmaciones, pero sí podemos plantear una reflexión sobre el papel que han desempeñado las políticas públicas en contribuir a este debate sobre el deterioro de la condición juvenil en esta última década, focalizando la atención en los indicadores socioeconómicos que definen la situación de los jóvenes.

España es uno de los países europeos en el que los jóvenes más dificultades tienen para alcanzar la autonomía y completar sus proyectos personales de transición a la vida adulta. Al mismo tiempo, España tiene el menor gasto en políticas sociales del PIB, por debajo de la media de la Unión Europea. En el caso de las políticas destinadas a los jóvenes es difícil hacer una valoración de tales políticas, puesto que se refieren a indicadores como gasto en formación, vivienda, becas y transferencias directas de difícil medición y comparación. Los estudios existentes a tal efecto han evidenciado que muchas de estas medidas son poco eficaces y tienen un déficit redistributivo destacado (Ayala Cañón, 2019; 2022; Levy, 2023).

Los indicadores existentes a tal efecto evidencian que el colectivo de los jóvenes ha sido uno de los colectivos olvidados de las políticas públicas redistributivas desde la crisis del 2008 hasta hoy, lo que se ha traducido en un aumento considerable de la precariedad y pobreza de este grupo. En las figuras 11.1, 11.2, 11.3 y 11.4 se puede observar que desde el año 2006 han empeorado todos los indicadores relativos a su situación de pobreza (en el año 2018 el 18% de los jóvenes entre 18 y 29 años con trabajo vivía en hogares cuyos ingresos familiares estaban por debajo del umbral de la pobreza frente al 15% de la población total. El porcentaje es muy similar si nos referimos a los jóvenes que viven en hogares que experimentan pobreza financiera y privación material (el 11,4% frente al 8,7% de la población total en 2018). A esto se unen las dificultades para llegar a fin de mes (el 31, 6% de los jóvenes experimentaba esta situación en 2018) y las dificultades de acceder a una vivienda (el 34,3% de los que tienen una vivienda dedican el 30% de sus ingresos disponibles para hacer frente a los costes de la vivienda). En lo que respecta a la política de vivienda, el Gobierno español acaba de aprobar el «bono de alquiler joven», destinado a los jóvenes menores de 36 años con rentas menores de 24.318 euros. El Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025. Los artículos 1-25 de dicho real decreto regulan el Bono de Alquiler Joven. Con dicha figura se beneficia a los jóvenes con edades de entre 18 y 35 años, que vayan a ocupar un piso en arriendo reglado por un contrato del alquiler de vivienda y que tengan una fuente regular de ingresos. La ayuda será de 250 euros mensuales durante dos años para los inquilinos con edades entre los 18 y los 35 años. Los solicitantes tendrán que cumplir el requisito de firmar un contrato de alquiler cuya cuantía no supere los 600 euros mensuales. Aunque esta medida supone un avance sustancial en las políticas de vivienda de los jóvenes, sin embargo, no resuelve un problema estructural que tiene que ver con la especulación inmobiliaria de los alquileres y la escasa oferta pública de alquileres para jóvenes a precios controlados (Echaves García y Martínez, 2021). Según el Consejo de la Juventud de España, la medida beneficiará a unos 50.000 jóvenes, el 1,7% de las personas emancipadas, lo que es un impacto muy reducido en la mejora de la situación residencial y emancipatoria de los jóvenes españoles.

Por otra parte, los datos sobre la evolución de la pobreza juvenil son bastante expresivos de la situación de los jóvenes y las carencias de las políticas redistributivas dirigidas a la población joven que experimenta algún tipo de dificultad para realizar las transiciones a la vida adulta. Según los datos de Eurostat, en 2020 el 32% de la población de entre 20 y 29 años está en riesgo de pobreza o exclusión social, frente el 16% de los mayores de 65 años. Las causas que explican esta situación están en la precarización del mercado laboral y las rentas salariales desde hace décadas, las sucesivas

Figura 11.1. Porcentaje de adultos jóvenes (de 18 a 29 años) cuyo hogar experimenta pobreza económica y privación material

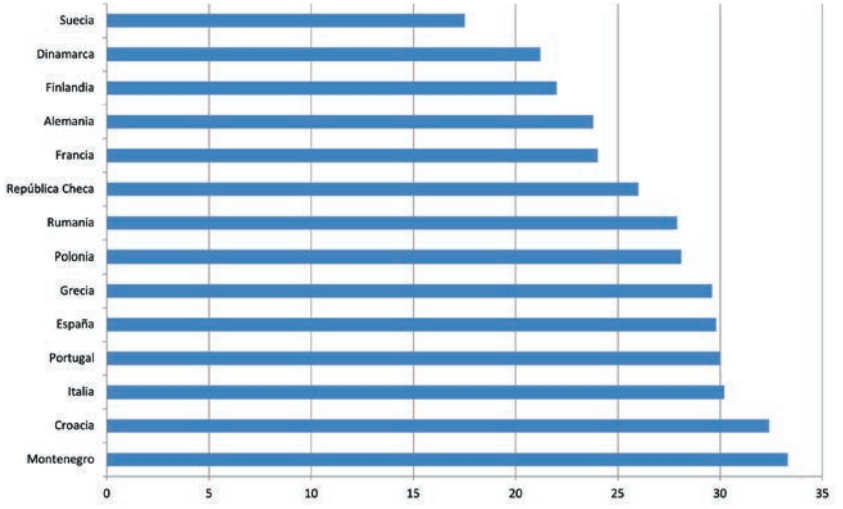


Fuente: Elaboración propia Observatorio de la Caixa.

crisis que han agravado la situación de desempleo de los jóvenes expulsándoles del mercado laboral y el aumento de la desigualdad que ha agravado las diferencias entre familias, acentuando la situación de deprivación material de las familias más desfavorecidas, en las que los jóvenes alargan su dependencia debido a las dificultades para emanciparse.

El resultado de esta situación es que España es uno de los países en el que los jóvenes tienen más dificultades para alcanzar su autonomía e independencia personal y residencial, como corroboran los indicadores existentes sobre emancipación juvenil. Según el último informe del Consejo de la Juventud (2020), en el segundo trimestre de 2019 la tasa de emancipación residencial de las personas entre 16 y 29 años en España era la más baja registrada desde 2002 (18,6%). Incluso la población entre 30 y 34 años, que solía mantenerse en unas pautas de emancipación estables, ha experimentado un leve retroceso en la emancipación residencial (del 71,2% del pasado año al 70,8% actual). Analizando la evolución de la serie histórica sobre la independencia residencial se puede observar que se ha producido un re-

Figura 11.2. Edad de emancipación en Europa



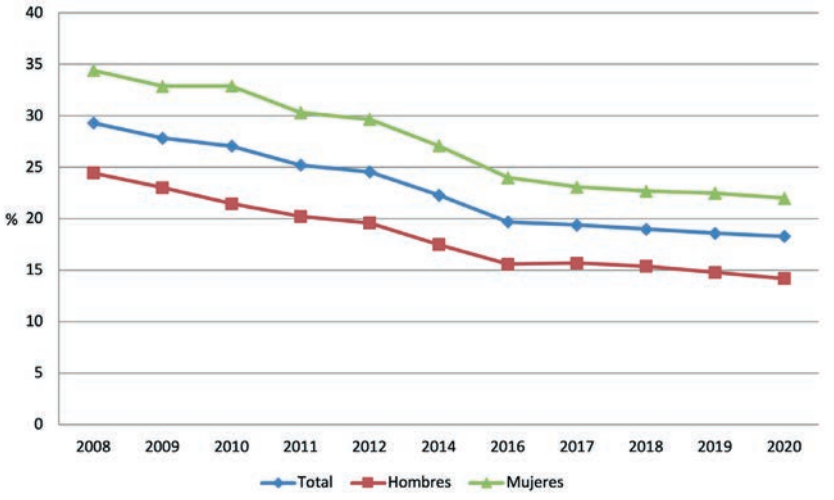
Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

troceso en la tendencia de convergencia en las tasas de emancipación que se había iniciado en el año 2000 con los jóvenes europeos.

Los datos comparados evidencian las diferencias con Europa en las tasas de emancipación juvenil. En España, dos de cada tres jóvenes viven con sus padres. En Europa solo algunos países están por detrás de nosotros, como Italia, Grecia. Las diferencias con los países del norte de Europa son sustantivas, donde tan solo el 5% de los jóvenes sigue en el hogar familiar. En países del entorno más cercano las cifran también marcan la diferencia con España, el 17% en Francia, el 25% en Reino Unido o el 30% en Alemania. Esto se ve reflejado en la edad de emancipación. España es el quinto país de Europa con la edad más elevada de emancipación entre los jóvenes menores de 30 años. Se sitúa en 29,8 años en 2020, mientras que en Suecia la edad está en 17,5 años.

Según el último informe del Consejo de la Juventud de España de 2021 sobre la emancipación, las tasas de emancipación se han reducido y no

Figura 11.3. Tasas de emancipación de los jóvenes 16-29 años, según sexo, 2007-2019

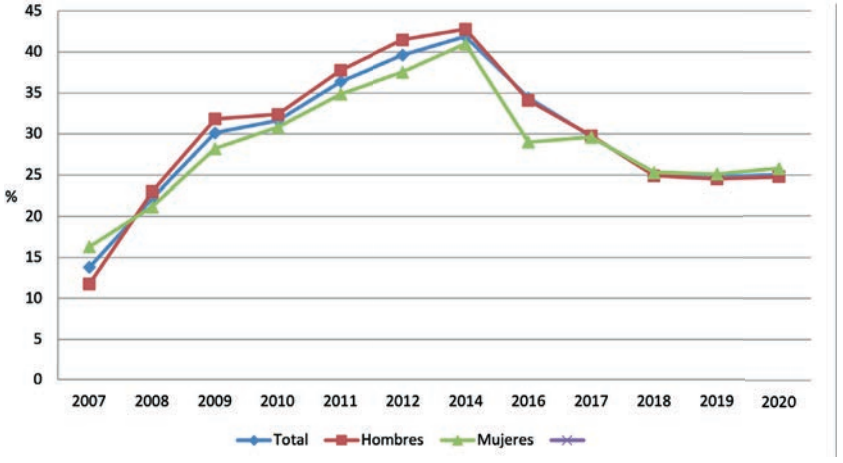


Fuente: Observatorio de la Juventud de España, EPA, varios años.

han conseguido equipararse a las de los años anteriores a 2008. El último informe de 2021 señala que tenemos la tasa de emancipación más baja de los últimos veinte años. De hecho, solo el 14,9% de las personas jóvenes en España están emancipadas (Consejo de la Juventud, 2021).

Las diferencias por sexo, tal y como podemos comprobar, se mantienen, de manera que, frente al 14,8% de los hombres de entre 16 y 29 años, el 22,5% de las mujeres de su misma edad están emancipadas. La desigualdad en las transiciones hacia la vida adulta según sexo se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que solo el 11,0% de las mujeres jóvenes emancipadas vive en solitario. Por el contrario, el 23,4% de los hombres jóvenes emancipados reside en hogares unipersonales. Estos datos podrían estar indicando que las mujeres se independizan para formar una pareja o una familia, lo que podría estar reproduciendo la desigualdad de género en torno a los cuidados y la familia, ya apuntado en algunos trabajos (Moreno Mínguez, 2021). Si bien no debemos considerar a los jóvenes como un grupo homogéneo, puesto que hay una gran diversidad de comportamiento dependiendo de

Figura 11.4. Tasas de paro de los jóvenes 16-29 años, según sexo, 2007-2019



Fuente: EPA (INE), varios años.

la condición socioeconómica. Así, por ejemplo, la tasa de emancipación se asemeja entre los jóvenes con estudios primarios o sin estudios (25,1%) y los jóvenes con estudios superiores (28,5%), acentuada en el caso de las mujeres (en el primer supuesto es del 39% y en el segundo del 31,6%), muy superior al de los varones. Estos datos nos están informando, aunque no lo digan literalmente, de que las trayectorias emancipatorias de esos jóvenes sin estudios son muy diferentes a las de los jóvenes con estudios superiores.

A esos datos los acompañan los pésimos indicadores del contexto socioeconómico referidos al paro y la precariedad laboral de los jóvenes, tal y como se puede observar en la figura 11.4 sobre evolución de las tasas de paro. Las mujeres han resistido mejor al desempleo durante la crisis, aunque la recuperación ha vuelto a empeorar las tasas de paro juvenil femenino.

Desde el año 2008 la situación laboral de los jóvenes se ha deteriorado considerablemente, sobre todo en el colectivo con menos estudios, que son precisamente los que en mayor porcentaje se emancipan en situaciones precarias,

siendo especialmente preocupante la situación de las mujeres jóvenes con menos estudios. La tasa de paro entre los jóvenes con estudios primarios es del 45,9% y del 52,8% entre las mujeres de las mismas características, mientras que desciende al 28,1% en las mujeres con estudios superiores, siendo del 26,2% la tasa de paro general. A medida que se incrementa el nivel de estudios descienden las diferencias entre hombres y mujeres, aunque la tasa de paro es más elevada entre las mujeres en todos los grupos de edad y formación. En conclusión, la suma de precariedad y pobreza se concentra en aquellos jóvenes emancipados, con estudios primarios y que además son mujeres. Es en estos colectivos en los que las políticas públicas deberían centrar su foco de atención y diseñar estrategias de acción política que favorezcan una emancipación no precaria y no sujeta a dependencias y desigualdades de género. Son numerosos los ejemplos de la literatura científica que han evidenciado el efecto positivo de las políticas públicas destinadas a los jóvenes en la regeneración del pacto intergeneracional como factor clave del fortalecimiento (Andres y Wyn, 2010; Wyn *et al*., 2020).

La crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 ha acentuado tendencias ya manifiestas anteriormente en la situación de precariedad y pobreza de los jóvenes. Según un reciente informe que ha realizado el Consejo de la Juventud (2020) a partir de los datos de la EPA, la destrucción de empleo ha sido muy intensa entre la población joven entre el primer y el segundo trimestre de 2020. Actualmente solo tienen un empleo el 33,5% de las personas jóvenes (tasa de empleo), incluyendo en este cálculo a aquellas en situación de ERTE. La tasa de actividad joven ha retrocedido hasta cotas nunca vistas en la última década: del 54,2% del pasado año al 47,9% actual, frente a una caída del 80,9% al 77,6% entre la población de 30 a 64 años. En conclusión, aproximadamente un tercio de la población de entre 16 y 29 años está empleado en la actualidad. El 66% restante se reparte entre población inactiva (el 52,1%) y población en paro (14,4%).

Las consecuencias del COVID sobre la situación económica de la población joven han sido por tanto devastadoras. Según los datos disponibles, aproximadamente el 29,6% de toda la población joven ocupada, hoy en situación de ERTE o similar, está en situación de perder su empleo por trabajar en sectores vulnerables. En conclusión, durante el segundo trimestre de 2020 las consecuencias de la crisis económica derivada del COVID-19 están repercutiendo muy negativamente en la población joven española. La dualidad laboral característica de la estructura productiva del país acrecienta las dificultades de los jóvenes ante esta crisis sanitaria. Los datos disponibles lo confirman: incremento de la tasa de paro hasta el 30%, relevantes retrocesos en la ocupación (-7,24 puntos en un año) y en el empleo estacional (-14%). Estas derivadas intensifican las brechas que ya causó la crisis

de 2008 entre los jóvenes. De hecho, la tasa de actividad de los jóvenes desciende en la actualidad hasta el 47,9%. Los datos disponibles constatan, pues, la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas que respondan a la situación de precariedad extrema de los jóvenes, como una forma de reconstrucción del consenso intergeneracional y de la reconstrucción nacional. La crisis actual amenaza con impactar con mayor severidad en aquellos sectores no esenciales y de baja productividad tradicionalmente asociados a la empleabilidad joven, con lo que, cuando finalicen los ERTE, la dinámica de despidos asociada a los contratos precarios de las personas jóvenes puede poner en peligro la empleabilidad de más de la mitad de la juventud española y acrecentar la tendencia de pobreza y precariedad que ya estaban experimentando desde la crisis de 2008.

11.3. El déficit en políticas de juventud: una constante

En definitiva, lo que subyace tras estos datos de precariedad, vulnerabilidad y pobreza de los jóvenes es el déficit de políticas públicas destinadas a uno de los colectivos más castigados por las sucesivas crisis, lo que tiene un efecto distorsionante sobre los planes transicionales y habitacionales de los jóvenes para independizarse residencialmente, formar una pareja o una familia. Los datos disponibles sobre las políticas redistributivas referidos a las políticas sociales destinadas a reequilibrar la economía intergeneracional ponen de manifiesto un desequilibrio favorable a la tercera edad. Los datos de Eurostat recogidos por el Observatorio de la Caixa en 2021, en el periodo 2008-2018, muestran que mientras el peso de las prestaciones de vejez respecto al PIB se incrementó en 3 puntos en España, el peso de las prestaciones familiares (la suma de infancia, familia y juventud) no ha variado prácticamente desde el año 2008.

Los datos existentes a tal efecto revelan las dificultades que tienen los jóvenes para emanciparse, lo que se traduce no solo en una postergación de la salida del hogar de los padres, sino en la ideación de nuevas estrategias de independencia vinculadas a la precariedad, tales como salidas intermitentes del hogar familiar, compartir piso, cohabitar en lugar de casarse, no tener hijos, etc. Estrategias que van más allá del paradigma tradicional de las transiciones lineales.

Un reciente estudio realizado por Simon *et al*. (2020) sobre la emancipación según generaciones con datos procedentes de una Encuesta del CIS sobre generaciones recoge evidencias innovadoras en las nuevas tendencias emancipatorias de los jóvenes en España. Según este análisis, las pautas emancipatorias se caracterizan por la diversidad y reticularidad de las estrategias adoptadas dependiendo de la composición de cada generación

y el contexto social, con destacadas diferencias por sexo, sobre todo en las generaciones más jóvenes. Destacan, por ejemplo, el hecho de que la «salida no definitiva» se concentra sobre todo en los jóvenes con estudios superiores, fundamentalmente mujeres, no asociándose este comportamiento con los recursos de los padres sino con la experiencia y los recursos propios. Resultados que evidencian la complejidad de las transiciones y los cambios que se están produciendo en la emancipación y la condición juvenil en la modernidad tardía en España.

A este respecto, la literatura sobre la sociología de la juventud se ha centrado en la importancia de las condiciones económicas, explorando los efectos del deterioro laboral, de la precariedad económica para acceder a los créditos y al pago de una vivienda en alquiler o propiedad (Moreno Mínguez, 2016). El aumento del precio de la vivienda y del coste del alquiler es una de las mayores dificultades para que los jóvenes adultos puedan vivir de forma independiente. Según los datos del Consejo de la Juventud de España en 2019, la mitad de la población entre 18 y 29 años destina más del 30% de sus ingresos a la vivienda, ya sea en alquiler, interés hipotecario, pagos de capital o facturas. Esto es el doble de lo que representa para la población en su conjunto. Además, la recesión trajo consigo un aumento de la demora en los pagos. En 2017, el 6,8% de las personas entre 18 y 29 años que eran responsables de hogar declaró que habían pagado tarde el alquiler o la hipoteca, frente al 3,8% de la población total (Ayala *et al*., 2019).

En lo que se refiere a las políticas favorecedoras de la independencia residencial de los jóvenes, hubo un intento fallido del Gobierno de Zapatero de corregir esta situación con la medida «Renta Básica de Emancipación», que tuvo unos efectos limitados. Esta política consistía en ofrecer a los jóvenes de entre 22 y 29 años un subsidio monetario de 210 euros como máximo por un periodo de 4 años, condicionados a la renta del alquiler. Esa cuantía equivalía casi al 20% del salario medio bruto de un joven en aquel momento. Los estudios realizados sobre el impacto de esta política evidencian que fue efectiva solo dependiendo de la situación socioeconómica del joven y de la región de residencia. De acuerdo con los resultados de Aparicio-Fenoll *et al*. (2012), los jóvenes retrasan la emancipación y la formación de la familia porque tienen limitaciones presupuestarias para acceder a los pagos de una vivienda. Los resultados también evidenciaron que las políticas de vivienda afectan positivamente a la fecundidad, ya que aquellos jóvenes emancipados elegibles para una renta de emancipación aumentaron la probabilidad de tener un hijo entre un 13 y un 22%. Sin embargo, y a pesar de sus beneficios, esta medida tuvo un corto recorrido, ya que en el año 2011 se suprimió, sin que se hayan planificado nuevas políticas emancipatorias destinadas a los jóvenes.

En relación con la evaluación de las políticas de vivienda, son numerosas las evidencias que constatan el efecto positivo de las mismas (apoyo al alquiler, a la renta de emancipación) en las tasas de emancipación (Echaves, 2016). Los resultados ofrecidos por Echaves *et al*. (2018) constatan que la emancipación depende de variables relacionadas con la desigualdad social. Aquellos jóvenes con peor situación socioeconómica lo tendrán más difícil para alcanzar la autonomía residencial. Es en este colectivo de jóvenes donde tienen que focalizarse las políticas sociales, hoy prácticamente inexistentes. Habrá que esperar a valorar qué efectos tendrá en el colectivo de los jóvenes la renta universal aprobada el pasado mes de agosto como respuesta a los efectos del COVID. El estudio de Echaves *et al*. (2018) también evidencia que el régimen de provisión de vivienda, aunque tiene efectos menos visibles que los factores individuales, actúa como una estructura de oportunidades que facilita —o inhibe— ese proceso. Según sus resultados, a igualdad de recursos, la emancipación es algo más elevada en aquellas CC. AA. donde existe un stock más amplio de viviendas protegidas en alquiler. Este estudio aporta relevantes indicios para el diseño de políticas públicas, ya que presenta evidencias que apuntan a la importancia de considerar el régimen de provisión de vivienda —y no únicamente los factores individuales— en la emancipación. Por otro lado, también aporta evidencia sobre las diferencias a nivel autonómico.

Este diagnóstico previo nos ofrece un mapa bastante ilustrativo del estado precario de las políticas públicas de emancipación destinada a los jóvenes en España. Las transferencias públicas de recursos económicos para financiar el déficit del ciclo vital varían entre los diferentes países, según el desarrollo del Estado del bienestar en cada uno de ellos. De acuerdo con el artículo de Abio *et al*. (2021), en comparación con otros países de Europa, en España el apoyo a los adultos jóvenes con hijos es limitado. Por ejemplo, en el 2015, los países nórdicos y Francia gastaron el doble que España en prestaciones familiares (en porcentaje del PIB) a través del sector público.

Los indicios aquí resumidos apuntan a las mismas conclusiones señaladas por el Fondo Monetario Internacional (2020), según el cual las políticas redistributivas no funcionan adecuadamente para los jóvenes y los colectivos en situación de pobreza y vulnerabilidad, ya que son los que menos se benefician de las políticas de gasto social en España. En España, los estudios realizados sobre las políticas de redistribución monetaria coinciden en señalar el escaso protagonismo que tiene el colectivo de los jóvenes en las mismas (Ayala *et al*., 2019; Villar, 2014). La mayoría de los programas son gestionados por las comunidades autónomas y las Administraciones locales, aunque hay agencias a nivel nacional como el INJUVE (Instituto Nacional de la Juventud) y el Consejo de la Juventud que no tienen compe-

tencias para ejecutar políticas redistributivas. El Gobierno ha diseñado la Estrategia de Juventud 2020 con el objetivo de diseñar el programa marco de las políticas de juventud en España que posibilite la coordinación entre comunidades autónomas. La idea es implementar iniciativas y programas de forma coordinada para jóvenes de entre 16 y 29 años en áreas tales como educación, empleo, vivienda, salud, participación y cooperación internacional. A este respecto hay que señalar que el 90% del presupuesto de esta acción está destinada a políticas de empleo y emprendimiento, mientras que otras necesidades básicas de los jóvenes, tales como la vivienda o la emancipación, han sido ignoradas (Ayala *et al*., 2019; European Commission, 2018a). A pesar de que las políticas de empleo juveniles reciben más financiación que otras políticas, estas no son suficientes para mitigar la situación de pobreza de los jóvenes y su precariedad económica. Cabe destacar también el programa europeo de Garantía Juvenil (Youth Guarantee) destinado a favorecer las transiciones formativas-laborales de los jóvenes menores de 29 años en situación de desventaja económica. A pesar de que España ha realizado mejoras apreciables en las políticas de empleo juvenil implementadas a través de este programa, están muy lejos de conseguirse los objetivos planteados por esta política ahora que está llegando a su fin el programa (European Commission, 2018; Moreno Mínguez, 2018).

11.4. Conclusión: Implicaciones políticas

El diagnóstico realizado en este breve resumen apunta a que los jóvenes son uno de los colectivos más damnificados por la crisis de 2008 y la actual crisis del COVID en términos socioeconómicos y de proyectos personales. Los estudios también evidencian que los procesos emancipatorios y transicionales de los jóvenes se han complejizado en las generaciones más jóvenes, como respuesta individual al cambio social, observándose diferencias sustantivas en la condición juvenil y en las estrategias adoptadas según formación y recursos. Este colectivo juvenil, especialmente, los jóvenes en desventaja, y en concreto las mujeres, han sido el gran ausente de las políticas públicas, ya que se considera que la juventud es un todo homogéneos como una etapa del ciclo vital en transición cuya gestión y responsabilidad pertenece a las familias. Las elevadas tasas de paro, las dificultades económicas de acceso a una vivienda son impedimentos para afrontar un proyecto personal de autonomía residencial y familiar, como señala Urraco en su reciente obra *Una juventud zaleada* (2021), que se acrecientan en los jóvenes con menos recursos educativos y socioeconómicos.

El resultante de la carencia de una política redistribuida equilibrada entre generaciones tiene como consecuencia indirecta el aumento de la pobreza juvenil, fundamentalmente entre los jóvenes con menos oportunidades, y el

incremento de la desigualdad entre los jóvenes. En definitiva, todo esto genera una demora en transiciones vitales claves como el abandono del hogar paterno, la formación de una pareja estable y la conquista de la estabilidad laboral, lo que tiene como consecuencia un retraso de la fecundidad, que a su vez trae consigo una disminución del número de hijos y un aumento de la desigualdad intrageneracional y de la desigualdad entre los jóvenes.

Todo esto amenaza, por una parte, la solidaridad intergeneracional y el contrato social entre generaciones y, por otra, alienta el conflicto intrageneracional si no se pone remedio con políticas públicas efectivas que contribuyan a una política de gasto social redistributiva más equilibrada entre generaciones y entre el propio colectivo de jóvenes que les posibilite realizar sus proyectos personales de autonomía y realización personal. Una tarea futura de los investigadores será demostrar que aquellos gobiernos que apuestan por dar visibilidad a los jóvenes en los presupuestos nacionales y en la toma de decisiones son aquellos en los que hay un mayor grado de cohesión social, igualdad y fortaleza democrática. Los estudios realizados en Europa han evidenciado que aquellos países que han dado prioridad a las políticas de juventud destinadas a los jóvenes son aquellos que más estabilidad, cohesión y bienestar tienen (Mayssoun y Tannock, 2014).

El reciente informe publicado por la OCDE (2020), Global Report on Youth Empowerment and Intergenerational Justice, evidencia que las políticas públicas inclusivas e integradoras del colectivo juvenil son fundamentales para generar confianza entre los jóvenes, mediante el apoyo a las transiciones hacia la autonomía, fortaleciendo la relación de estos con lo público y garantizando la solidaridad intergeneracional. De hecho, este estudio evidencia, mediante varios ejemplos prácticos implementados por los distintos gobiernos, que las políticas destinadas a los jóvenes fortalecen la confianza institucional y la solidaridad intra e intergeneracional, pilares básicos para fortalecer la fragilidad demostrada por los sistemas democráticos antes de las dos últimas crisis, la de 2008 y la del COVID (OECD, 2020). Este informe reporta información de las diferentes prácticas desarrolladas por los gobiernos con asociaciones juveniles, colectivos juveniles y técnicos de juventud para favorecer la participación, inclusión y colaboración entre generaciones en la lucha contra los efectos de la crisis del COVID.

En síntesis, la precariedad, acentuada por las sucesivas crisis, a la que ahora se une la del COVID, así como las deficiencias de las políticas sociales destinadas a la juventud, ha derivado en una forma de ser joven en el sur de Europa caracterizada por la invisibilidad y el victimismo de este grupo. Esto ha generado toda una propaganda validada por la opinión pública y los medios de comunicación, en el que ser joven es el centro de un foco po-

lítico, opinático y mediático distorsionado en el que los jóvenes se definen como «generación perdida», «generación nini», o «supercontagiadores» en un contexto en el que apenas tienen voz en las cuestiones públicas, estando prácticamente ausentes en los programas de políticas redistributivas. Estos análisis y diagnósticos habrán de ser tenidos en cuenta en la aplicación y distribución del plan de ayuda del programa «Next Generation EU», para dar una mayor presencia a los jóvenes en las políticas sociales derivadas de este programa pos-COVID.

Referencias bibliográficas

Abio, G., Patxot, C., Solé, M., Rentería, E. y Souto, G. (2021). *La equidad entre generaciones como garantía del bienestar social*. Barcelona: Observatorio Social de la Caixa.

Aparicio-Fenoll, A. y Oppedisano, V. (2012). Fostering the Emancipation of Young People: Evidence from a Spanish Rental Subsidy. *IZA Discussion Paper*, (6651), 1-32. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2089700

Ayala Cañón, L. (2019). *Los efectos de la Covid-19 en la pobreza en España*. Madrid: UNED.

Ayala Cañón, L. (2022). *Desigualdad y Pacto Social*. Barcelona: Observatorio Fundación la Caixa.

Benedicto, J. (Coord.) (2016). *Informe de Juventud 2016*. Instituto de Juventud.

Canto, O. (2020). *La dimensión generacional de la desigualdad: redistribución de la igualdad de oportunidades*. Barcelona: Observatorio de la Caixa.

Conde-Ruiz, J. I. y Conde Gasca, C. (2023). *La juventud atracada*. Barcelona: Anagrama.

Echaves, A. (2017). El difícil acceso de los jóvenes al mercado de vivienda en España: precios, regímenes de tenencia y esfuerzos. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, *35*(1), 127-150. https://doi.org/10.5209/CRLA.54986.

Echaves García, A. y Martínez del Olmo, A. (2021). Emancipación residencial y acceso de los jóvenes al alquiler en España: un problema agravado y su diversidad territorial, *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, LIII, pp. 27-42.

Echaves, A. y Navarro, C. J. (2018). Regímenes de provisión de vivienda y emancipación residencial: análisis del esfuerzo público en vivienda en España y efecto en las oportunidades de emancipación desde una perspectiva autonómica comparada. *Política y Sociedad*, *55*(2), 615-638. http://doi.org/10.5209/POSO.56719

Gutiérrez, R. (2021). *Los jóvenes y la brecha generacional. El problema del empleo*. Madrid: Círculo Cívico de Opinión.

Harris, A., Cuervo, H. y Wyn, J. (2021). *Thinking about belonging in youth studies*. Switzerland: Palgrave Macmillan Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-75119-7

INJUVE (2020). *Juventud en riesgo. Análisis de las consecuencias económicas de la COVID 19 sobre la población joven en España*. Madrid: Injuve.

International Monetary Fund (2021). *The Future of Youth in the Era of COVID-19*.

Levy, O. (2023). *Desigualdad y Sistema de Protección en Europa*. Barcelona: Observatorio Social, Fundación la Caixa.

Martínez del Olmo, A. (2019). El sistema de vivienda del sur de Europa: ¿continuidad o ruptura? *Revista Española de Sociología*, *29*(1), 153-180. https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.10

Mayssoun, S. y Tannock, S. (2014). *Youth Rising? The Politics of Youth in the Global Economy*. New York: Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315884660.

Molina, E. (2021). *El berrinche político*. Barcelona: Destino.

Moreno Mínguez, A. (2016). Economic crisis and the new housing transitions of young people in Spain. *European Journal of Housing Policy, 16*(2), 165-183. http://doi.org/10.1080/14616718.2015.1130604

Moreno Mínguez, A. y Malo, M. A. (2018). *European Youth Labour Markets - Problems and Policies*. London: Springer.

Moreno, A. y Urraco, M. (2018). The generational dimension in transitions: A theoretical review. *Societies, 8*(3), 1-12.

OCDE (2020). *Youth and Covid*. Paris: OCDE.

Settersten, R., Bernardi, L., Härkönen, J., Antoucci, T. C., Dykstra, P. A., Heckhausen, J., Kuh, D., Mayer, K. U., Moen, P., Mortimer, J. T., Mulder, C. H., Smeeding, T. M., van der Lippe, T., Hagestad, G. O., Kohli, M., Levy, R., Schoon, I. y Thomson, E. (2020). Understanding the effects of Covid-19 through a life course lens. *Advances in Life Course Research*, *45*¸ 1-11. https://doi.org/10.1016/j.alcr.2020.100360

Simon, C., Moreno Mínguez, A. y Solsona, D. (2023). *La entrada en la vida adulta de hombres y mujeres a través de las generaciones en España (1920-2000)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Urraco, M. (2021). *Una juventud zaleada. Crisis y precariedades*.

Wyn, J., Cahill, H., Woodman, D., Cuervo, H., Leccardi, C. y Chesters, J. (Eds.) (2020). *Youth and the New Adulthood, Generations of Change*. London: Springer.

12

Nuevos escenarios. La soledad senior: realidades, retos y políticas familiares

Pedro Sánchez Vera

12.1. Introducción

Vemos en este capítulo algunos de los escenarios que en el ámbito de las políticas familiares deben ser tomados en consideración en el contexto de sociedades envejecidas y de vejez prolongada solitaria. La aparente riqueza familiar española y de otros países mediterráneos ha podido estar ocultando hasta ahora una deficiencia crónica en las políticas sociales de atención a las personas mayores, sin embargo, la tozudez de los datos sobre soledad de personas mayores, así como la creciente debilidad que van presentando los lazos familiares, hacen inevitable que aflore en toda su crudeza uno de los más acuciantes problemas de las sociedades envejecidas, entre las que se encuentra instalada de manera señera la sociedad española.

Una primera cuestión que podría plantearse en una monografía sobre políticas familiares es si realmente las políticas que actúan o pretenden intervenir en la soledad de los mayores son o tienen encaje dentro de las

políticas familiares. Sin entrar al fondo del debate sobre qué es o qué puede considerarse como política familiar, así como los objetivos y ámbitos de intervención de esta, la primera idea en la que quiero fundamentar este capítulo es en el hecho de que la soledad derivada de las nuevas dinámicas familiares y demográficas (natalidad, longevidad) aparece como una de las pandemias de nuestras sociedades, siendo causa y efecto a la vez.

La soledad es uno de los efectos de las sociedades envejecidas y viene causada por el efecto de los procesos demográficos sobre las nuevas realidades y tendencias de la dinámica familiar. En un reciente estudio sobre la familia en España (Requena y Ayuso, 2022) se pone de relieve cómo la soledad es uno de los grandes problemas a los que se tiene que enfrentar la sociedad española si tomamos en consideración la realidad actual y prospectiva de un crecimiento en el número de personas sin pareja, parejas sin hijos[1] en escenarios de longevidad donde muchas personas mayores viven solas durante una larga etapa de sus vidas (cuando más apoyos sociales requieren). A nadie medianamente sensato se le escapa ver el alcance real del problema dadas las dificultades de la familia como institución para atender a sus progenitores, así como la creciente debilidad, cuando no la carencia, de lazos familiares de muchos mayores. Esto no es nuevo, pero va en aumento. También es cierto que la soledad es transversal y afecta a diferentes cohortes, pero esta se va asentando como cruda realidad a partir de la cuarentena y cobrando especial magnitud y relevancia en las edades provectas, dejando sentir esta sus efectos en todo el sistema de prevención social. En cualquier caso, el apoyo familiar aparece como uno de los aspectos más eficientes para paliar la soledad objetiva y el sentimiento de soledad, siendo internacionalmente la más utilizada para medirla la Escala UCLA (University California at Los Ángeles), la cual se caracteriza por analizar tres dimensiones, como son: la percepción subjetiva, el apoyo familiar y el apoyo social (Velarde-Mayol *et al*., 2015).

También es cierto que el proceso de arribaje a la soledad viene y tiene trayectorias y motivaciones diferentes, así, desde el punto de vista de la sociología de la vejez se puede percibir la soledad en un cierto sentido positivo en tanto que se observa también (junto a la no deseada) un crecimiento de la soledad deseada por parte de los mayores, que no es ni más ni menos que un exponente de la vejez activa y de los crecientes deseos de independencia de muchos mayores (Sánchez Vera y Bote Díaz, 2007). Bien es cierto que llegado un momento y con la merma de las capacidades —físicas y

1 A modo de ejemplo, en España (INE, 2021) el 22,7% de las parejas no tienen descendencia. La media de la UE (Eurostat, 2021) era del 25,1%.

psíquicas— y de persistir la situación, esa soledad puede tornarse en «no deseada» y devenir en situaciones de aislamiento y desamparo. Desde el punto de vista demográfico y con la llegada a la vejez de las voluminosas cohortes nacidas durante el *baby boom*, uno de los fenómenos más impactantes viene siendo el envejecimiento del envejecimiento, donde los octogenarios, nonagenarios y centenarios seguirán ganando peso dentro del grupo de mayores de 65 años tal como ponen de relieve las proyecciones demográficas (Pérez Díaz *et al*., 2020, p. 5). En cualquier caso, la soledad es un problema que cada día afecta a más personas y durante más tiempo, y que además de los costes personales, también conlleva un alto coste social y sanitario.

Referido a la evolución reciente de la población española, distintos especialistas (Iglesias de Ussel y Meil, 2001) vienen poniendo de relieve desde hace tiempo la reducción objetiva de la red familiar y cómo esta reducción afecta de manera desigual a las generaciones, pues mientras que la generación actual de mayores tiene una red de familiares directos relativamente aceptable —aunque con signo decreciente—, no puede decirse lo mismo de las nuevas generaciones. Si bien esta circunstancia puede afectar favorablemente a las generaciones de jóvenes actuales que pueden tener el apoyo continuado de padres, abuelos y tíos, sin embargo, existe una manifiesta incertidumbre sobre la persistencia de esas redes familiares, dibujándose un horizonte probabilístico de más años de vejez en soledad con menos redes familiares y lazos de menor intensidad.

Es por esto que las políticas contra la soledad de los mayores, y particularmente contra la soledad no deseada, van a estar y deben de estar en la primera línea de las políticas públicas. Estas políticas forman parte necesariamente de las políticas familiares, las cuales deben ser transversales e integradas en la medida que afectan a la totalidad del sistema familiar y social, esto es, se entreveran con intervenciones sobre la independencia de los jóvenes, su estabilidad laboral y su conciliación con la vida familiar, así como con políticas de vivienda, de natalidad, de apoyo educativo, etcétera. El fallecimiento de seres queridos, la salida del hogar de los hijos o la percepción de hostilidad del medio ambiente pueden constituir factores de riesgo importantes para la aparición de la soledad en las personas mayores.

El fortalecimiento de los lazos familiares —en coexistencia con el fortalecimiento de las políticas socio-sanitarias «ad hoc» para mayores e intergeneracionales— así como otras actuaciones encaminadas a favorecer la independencia y la calidad de vida de los mayores interesando tanto a su autonomía personal como económica, nos pueden dar luz sobre cómo las políticas sobre la soledad en los mayores deben formar parte de las políticas

familiares para ser realmente eficientes y penetrar en las raíces de su complejidad[2], es por esto por lo que la soledad no se arregla solo con más servicios sociales, sino con compañía, tal como señalan algunos especialistas[3].

Recientes movimientos sociales de mayores han contribuido a empoderar de un lado, y a visibilizar de otro, la vulnerabilidad —cuando no la humillación y el desamparo— de muchos mayores con débiles o sin lazos familiares ante las entidades bancarias. La pandemia ha contribuido a conocer las carencias del modelo actual de residencias, así como la cruda realidad cotidiana en la que viven muchos mayores institucionalizados en estas[4], quedando al descubierto las carencias en el sistema de protección a la dependencia, que ha conllevado a situaciones de abandono y vulnerabilidad[5]. Con la pandemia hemos visto igualmente a muchas personas mayores que viven solas y que han tenido dificultades para seguir las indicaciones de los tratamientos médicos prescritos y la imposibilidad de contactar con su centro de salud, lo que ha favorecido la sensación de aislamiento, impotencia y desasistencia, viéndose escenarios que iban más allá de lo episódico, tales como muertes en soledad en hogares, residencias y hospitales, fenómenos que por otra parte son cada vez más frecuentes. En el caso de los mayores que fallecen solos en su domicilio, muchos podrían haberse salvado de haber tenido una atención adecuada[6].

---

2 En una política familiar sobre la soledad de los mayores hay que partir de su complejidad y para intervenir habría que diferenciar entre «exclusión social», «aislamiento social» y «soledad no deseada, teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno social que va más allá de lo estrictamente individual y donde para la soledad no deseada la mirada de género es muy relevante tanto estadística como sociológicamente. Como señalan algunos expertos, la soledad no deseada tiene una parte de sentimiento, lo que opaca su detección y por tanto su intervención.

3 A modo de ejemplo, Gustavo García, coordinador de Aragón de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, plantea que el drama de las personas solas se palía con prácticas de buena vecindad y voluntariado. https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2018/08/26/gustavo-garcia-soledad-no-arregla-con-mas-servicios-sociales-sino-con-compania-no-hay-mas-1263561-300.html (consulta el 16-2-2022).

4 El movimiento Marea de Residencias se ha mostrado especialmente crítico con la situación vivida por muchos mayores en estas instituciones. https://marearesidencias.org/ (consulta el 14-2-2022).

5 Véase https://agendapublica.es/la-urgencia-de-cambiar-el-modelo-de-residencias-para-mayores/ (consulta el 14-2-2022).

6 Véase https://elpais.com/politica/2018/01/13/actualidad/1515873186_409536.html (consulta el 16-1-2022).

Con la pandemia también se ha visibilizado aún más el verdadero alcance de la soledad de los mayores, donde no todos tenían un hijo o un familiar que les llevara la comida o que se interesara por ellos, el cierre de los centros de mayores agudizó la sensación de aislamiento y los que tenían familia se vieron privados de una de sus actividades más gratificantes y satisfactorias como es el poder ver, besar, abrazar, a hijos y nietos (de tenerlos, claro). En cualquier caso, la soledad, sus dimensiones, trayectorias y su incidencia en la sociedad es un fenómeno de cierta complejidad de estudio en la que se aprecian diferencias de género —no solo cuantitativas, en este caso en contra de las mujeres, al ser más numerosas en este grupo—, así como también en el sentimiento de soledad, donde los varones muestran mayor fragilidad para poder combatirlo (López Doblas y Díaz Conde, 2018).

Entre las enseñanzas que la pandemia ha aportado, está el de una mayor valoración de la importancia de los aspectos preventivos y de salud pública, así como la necesidad de una mayor interacción entre los ámbitos sanitario y social a través de la atención primaria, tal como vienen insistiendo distintos organismos (Castro-Fuentes *et al*., 2021), y también la necesidad de una mayor relación de las residencias con sus correspondientes áreas de salud (Tarazona-Santabalbina *et al*., 2021)[7]. A modo de ejemplo, la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología ha llamado reiteradamente la atención sobre la necesidad de integración de los Servicios de Salud (sobre todo los de atención primaria) y los Servicios Sociales, así como la importancia de incidir y no descuidar las visitas domiciliarias[8], donde, a modo de ejemplo, algunas personas mayores que viven solas padecen falta de higiene o de alimentación equilibrada, dándose casos de desnutrición, sobrepeso y otras patologías.

El hecho de intervenir ante la soledad y el aislamiento de los mayores es una de las mejores formas de favorecer la esperanza de vida, la salud y la calidad de vida de los mayores (Sánchez Vera, 2017; Rodríguez Martín, 2009). Distintos especialistas han investigado cómo la soledad no elegida provoca

7 A modo de ejemplo, estos expertos señalan lo siguiente: «Exijamos una verdadera integración de los servicios sanitarios y sociales (independientemente de si hablamos de gestión integrada o compartimentada), con un mapa de las residencias presentes en cada área de salud y la colaboración social y sanitaria con nexos de unión entre ambos. ¿No es hora ya de equipos de valoración geriátrica móviles en cada área de salud para identificar al paciente geriátrico presente en la residencia y ofrecerle un plan de cuidados individualizado?» (Tarazona-Santabalbina *et al*., 2021).

8 Véase https://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/archives/segg0021.dir/segg0021.pdf (consulta el 16-1-2022).

dolor e incrementa las probabilidades de mortalidad hasta un 29% (aproximadamente lo mismo que la obesidad) (Cacioppo y Loneliness, 2008)[9]. Y también, desde el punto de vista preventivo —ya lo advertía la OMS en 2016—, la soledad es uno de los problemas que amenaza la salud mental de las personas mayores y proponía promocionar la salud de estas a través de programas sanitarios y sociales dirigidos específicamente a poblaciones vulnerables, como el caso de las personas mayores que viven solas, para poder prevenir situaciones de aislamiento social o soledad. En opinión de algunos expertos (Gubrium, 2011), entre los indicadores que posiblemente estén dando pistas también del auge de la soledad se encuentra el aumento de la tasa de suicidios en adultos mayores, así como el incremento de enfermedades mentales, ya que en el origen de muchas de ellas estarían relacionadas con estados solitarios previos.

Pero la soledad no solo afecta a la salud mental sino también a la física, es por esto que las políticas contra la soledad no solo se entreveran con las de familia, sino que también lo hacen con las de salud. Uno de los asuntos más abordados por geriatras y gerontólogos es el de la elevada medicalización de la vejez (Sánchez Vera, 2017, pp. 143-150), y como la compañía es el más eficiente medicamento[10], asunto que no pasa desapercibido para economistas, trabajadores sociales y gestores varios, en la medida en que tener compañía aporta seguridad, garantiza tener cierto apoyo para el normal desarrollo de las tareas cotidianas e introduce cierta normalidad en los hábitos de alimentación, higiene y horarios, entre otras ventajas, y para las Administraciones puede suponer, y de hecho supone, un ahorro en el gasto sanitario y de atención social (Pinto Prades *et al*., 1992 y 2003).

Por otro lado, y volviendo a las políticas familiares, decíamos que estas deben ser trasversales e integradas. Así, desde el punto de vista intergeneracional, es sabido el protagonismo que tiene la familia tanto en su contribución efectiva a los intercambios de apoyo entre las generaciones como en su contribución al bienestar de los mayores (Ródenas Rigla *et al*., 2018), pero, sin embargo, la familia presenta crecientes signos de debilidad para mantener el nivel de atención que requieren los mayores en sociedades envejecidas con un creciente número de dependientes, planteándose cada vez más contundentemente la necesidad de que el Estado vaya to-

9 Se trata de uno de los grandes estudios sobre la soledad, con más de tres millones de participantes.

10 En opinión de un experto, «vale más un buen amigo o amiga que un fármaco», L. Rojas Marcos, «Longevidad y felicidad», *ABC*, 12-1-2007, p. 3.

mando un mayor protagonismo en la prestación de cuidados a las personas mayores[11].

Si bien los discursos sobre el envejecimiento y las sociedades envejecidas suelen centrarse en la creciente necesidad de cuidados que requieren los mayores, sin embargo, cada vez se viene insistiendo más, incluso entre los mayores que viven solos, en los efectos que las aportaciones económicas de estos —por ejemplo a través de las pensiones— tienen sobre el resto de la familia, y lo que es más, esas aportaciones van mucho más allá de lo económico y afectan al cuidado, custodia y apoyo a otros miembros de la familia, en muchos casos, más allá de lo que parecería razonable e incluso deseable para muchos de ellos. Cuidado que no solo afecta a mujeres mayores, sino que progresivamente va implicando cada vez más a los varones mayores tanto de sus nietos (Martínez Martínez *et al*., 2021) como de sus propios cónyuges, situación esta última que se explica tanto por el proceso de envejecimiento (y envejecimiento de los ya viejos) como por la propia evolución de los tipos de hogar (Pérez Díaz *et al*., 2020, p. 31). Estas realidades nos muestran el verdadero alcance que como política familiar tiene una intervención coordinada y centrada en los mayores.

También algunos movimientos sociales tienen entre sus objetivos prioritarios el concienciar sobre la magnitud del problema de la soledad no deseada e intervenir sobre la misma a través de muy variadas acciones coordinadas público-privadas y particulares[12]. Estos movimientos están llamados a ir cobrando relevancia e incidencia social dada la magnitud del problema. La necesidad de una ley estatal de prevención e intervención sobre la soledad de los mayores está entre las recomendaciones de muchos expertos y entre las reivindicaciones de estos movimientos (ABD, Asociación Bienestar y Desarrollo, 2021). El IMSERSO señala en varios de sus informes (Fernández *et al*., 2021) cómo la soledad crónica no deseada afecta negativamente a la dignidad de los seres humanos, pudiendo conculcar derechos fundamentales de hombres y mujeres.

La soledad de los mayores no solo es un problema que afecta a las políticas familiares, sino también al conjunto de la sociedad. La ruptura del «vínculo social» (Durkheim) derivada de la soledad, del individualismo derivado del solipsismo de las sociedades contemporáneas, es un asunto largamente

11 Un estudio pionero sobre este particular lo realizó María Teresa Bazo (2012) simultáneamente en España, Reino Unido, Alemania, Noruega e Israel.

12 Véase Asociación contra la Soledad No Deseada. https://contralasoledad.com/?fbclid=IwAR3d-B10uIUmGgBUgwn1YTZc8sINh8J6VRMxOqPb2bQ3yXOqijTG5STQsro (consulta el 14-2-2022).

tratado desde la sociología: Zygmunt Bauman, Anthony Giddens, Gilles Lipovetsky, Ulrich Beck, entre otros, lo refieren desde diferentes perspectivas; Francis Fukuyama hace referencia a la soledad en distintos momentos, poniéndola en relación con la vida sentimental turbulenta y el débil vínculo con hijos que tienen muchas personas. Entre las muy variadas razones del referido desapego se encuentran el escaso contacto con la familia y la contracción en la intensidad y en el tiempo de las relaciones familiares. Otros factores ligados a la creciente debilidad de vínculos y al creciente aislamiento que muchos mayores tienen están relacionados con la distancia física o las responsabilidades laborales de los hijos.

Entre los exponentes y las causas de la referida creciente debilidad de lazos familiares de muchos mayores se encuentran, entre otros, la volatilidad de las relaciones sociales y sentimentales, el crecimiento de las separaciones y divorcios, el escaso número de hijos, las dificultades y el desinterés de muchos jóvenes por lograr la independencia, la nupcialidad o la convivencia a edades tardías, el crecimiento de las parejas sin hijos y de los hijos extramaritales, así como de las familias monoparentales y reconstituidas, así como las nuevas formas de relación, tales como el *living apart together* (LAT). Referido a los mayores y la soledad, un asunto de particular interés al que debería prestar más atención la sociología de la familia española es el de las separaciones y divorcios en personas seniors, principalmente de mayores de 65 años, así como la incidencia del LAT en parejas «de» mayores (cuando ambos superan los 65 años) y «entre» mayores (cuando uno es mayor de 65 y el otro no), de igual manera merecería una especial atención las nuevas relaciones matrimoniales y sentimentales de los mayores, incluidas las uniones homosexuales.

Desde el punto de vista estadístico, el crecimiento de los hogares unipersonales encabezados por personas mayores está alcanzando cotas impensables hace no mucho tiempo. No vamos a detenernos en la cronología del crecimiento en el número de hogares y en la merma de miembros en los mismos, pero, en cualquier caso, sí que es un hecho contrastado y resaltado por parte de los especialistas (Pérez Díaz *et al*., 2020) el peso relativo que han venido cobrado los hogares unipersonales y muy principalmente los encabezados por mayores de 65 años, cuya cifra se aproxima cada vez más a la mitad del total de estos hogares, siendo este tipo el que más viene creciendo[13].

13 En España había 4.849.900 personas viviendo solas en el año 2020. De esta cifra, 2.131.400 (un 43,6%) tenían 65 o más años. Y, de ellas, 1.511.000 (un 70,9%) eran mujeres. Por grupo de edad, los hogares unipersonales de personas de 65 y más años aumentaron un 6,1% en 2020, mientras que los formados por menores de 65 años disminuyeron un 0,9%. INE: Encuesta Continua de Hogares (ECH), año 2020 (abril de 2021).

12.2. Herencia y transferencia patrimonial como parte de las políticas familiares

Anteriormente nos hemos referido a las transferencias económicas y de cuidado que los mayores realizan hacia otros miembros de la familia, resaltando así la dimensión que de política familiar puede esto tener. Sobre las transferencias de carácter económico merecería un apartado especial el de la transferencia patrimonial entre generaciones, centrándonos aquí en el legado que en términos de herencia transfieren los mayores a sus descendientes, esto es, hijos, nietos y bisnietos (estos últimos en la medida que con la longevidad entran más generaciones en liza). En el caso de España, Meil (2000, p. 67) ha puesto de relieve cómo el principio de separación residencial entre las generaciones no implica necesariamente un debilitamiento de los intercambios monetarios y/o de los servicios de apoyo mutuo entre generaciones. Entre los factores determinantes de esta situación están las condiciones económicas de ambas generaciones, el grado de autonomía funcional de los mayores, la fase del ciclo familiar de los hijos o la propia situación de convivencia entre las generaciones.

Un asunto frecuentemente abordado es el deterioro de las condiciones laborales de los jóvenes y sus dificultades de independencia, lo que ha llevado frecuentemente a afirmar que las actuales generaciones de jóvenes van a vivir peor que sus progenitores. En una novela de éxito (Iris Simón y Feria, 2021) se podía leer lo siguiente:

> Nuestros padres parecían mayores de lo que eran en las fotos y mayores que nosotros a su edad [p. 20] [...] Somos la primera generación que vive peor que sus padres, somos los que se comieron 2008 saliendo de o entrando en la universidad o al grado o al instituto y lo del coronavirus cuando empezábamos a plantearnos que igual en unos años podríamos incluso alquilar un piso para nosotros solos [pp. 20-21].
>
> Para nosotras era sencillo lo del ascensor social, era fácil superar el estilo de vida de nuestros padres carteros y camareros y limpiadoras y barrenderos y de nuestros abuelos obreros industriales o campesinos o feriantes, pero no es así para el resto de nuestros amigos, para los de clase media, para los hijos de profesores y médicos y abogados y empresarios. Y, aun así, aunque nuestros padres tenían menos papeles académicos, sí que tenían, con nuestra edad, hijos e hipotecas y pisos en propiedad. Porque era lo que había que hacer, seguramente. Pero también porque tenían que

> hacerlo. Nosotros, sin embargo, ni tenemos hijos ni casa, ni coche. En propiedad no tenemos nada más que un iPhone y una estantería de Ikea porque no podemos tener más y ese es nuestro imperativo y es material. Pero nos autoconvencemos pensando que la libertad era prescindir de críos y casa y coche porque «quién sabe dónde estaré mañana [p. 21] [...] La razón principal por la quería tener hijos no era por ser madre yo, sino por hacerle a él abuelo y a mi abuelo bisabuelo. Por continuar con un linaje, por devolverles lo que me habían dado, la vida y el amor [p. 136].

Siendo cierto el análisis de las dificultades de las actuales generaciones de jóvenes, sin embargo, no es menos cierto que:

a. Han tenido una infancia, una adolescencia y una juventud con más medios y más oportunidades de las que tuvieron sus abuelos y sus padres[14] (FUNCAS, 2022). Se trata de generaciones con pocos hermanos y que se ven apoyadas por padres y abuelos principalmente.

b. Tendrán en el entorno de la cincuentena y aún antes, una herencia y un legado patrimonial del que no disfrutaron sus progenitores y, por supuesto, unos apoyos económicos en caso de necesidad.

c. Desde el punto de vista de la prospectiva familiar, se barrunta un crecimiento de la hipogamia, en tanto que el peso de mujeres con un mayor capital cultural se va a ver incrementado en horizontes temporales próximos. Con independencia de las desigualdades salariales y de oportunidades con respecto al género, sobre este particular y a modo de indicador, merece ser referido que en España el porcentaje de mujeres con estudios universitarios superaba en 2021 en 13 puntos al de los hombres (mientras que el 55% de las mujeres de entre 25 y 34 años tiene estudios superiores, únicamente el 42% de los hombres cuenta con esta titulación) (FUNCAS, 2022).

Así, tal como decíamos, junto a las transferencias económicas que se realizan a través de las pensiones —con gran poder de redistribución entre otros miembros de la familia (hijos y nietos)—, las políticas de familia deben tomar cada vez más en consideración todo lo concerniente a la he-

14 En las cuatro últimas décadas en España, los universitarios han pasado de ser el 6% al 29% de la población (a pesar de esto, en España uno de cada cuatro jóvenes solo cuenta con estudios básicos, el peor dato de la Unión Europea) (FUNCAS, 2022).

rencia patrimonial. Téngase en cuenta que la dependencia —y la longevidad— llevan a incrementar el capítulo de cuidados, sobre todo en aquellos mayores sin descendencia. Tal como hemos señalado, el familismo se concreta en los mayoritarios deseos de los mayores de dejar la herencia a los hijos antes de gastárselo en ellos[15]. Sin embargo, y como consecuencia del COVID y el sentimiento que han tenido muchos mayores de soledad y que ha ido unido al alejamiento, desencanto, sensación de desamparo y desinterés por parte de hijos y otros familiares hacia ellos, se ha producido un aumento del número de mayores que han deseado desheredar a sus hijos, quedando de manifiesto las dificultades legales existentes en la normativa española para llevar a efecto esta decisión soberana y meditada[16].

Por otro lado, el porcentaje de mayores de 65 años que tienen vivienda en propiedad es muy elevado[17], lo que está haciendo que aunque lenta y tardíamente —en relación a otros países del entorno europeo[18]— esté aumentando también la demanda de productos financieros relacionados con la vivienda tales como la hipoteca-pensión y la hipoteca inversa, mercado en el que algunos inversores han puesto la mirada, sobre todo en las grandes ciudades[19], y donde el sector financiero está desarrollando estrategias para su divulgación[20]. Estos productos están cobrando más éxito principal-

15 Recientes estudios han puesto de relieve la actitud conservadora ante la herencia de los mayores de 65 años, los cuales prefieren, en un 71,4% de los casos, dejar todo su patrimonio a los herederos antes que gastárselo y un 23,7% preferiría gastarlo y dejar solamente su vivienda habitual como herencia. Véase https://www.libremercado.com/2016-10-20/el-perfil-de-los-jubilados-espanoles-mileuristas-pero-con-vivienda-en-propiedad-1276584850/ (consulta el 22-2-2022).

16 Véase https://www.antena3.com/noticias/sociedad/aumenta-el-numero-de-padres-que-quieren-desheredar-a-sus-hijos-despues-del-coronavirus_202010045f7a38268f2c3c0001d80d24.html (consulta el 22-2-2022).

17 El 76,7% de los españoles tiene vivienda en propiedad; el 90,8% de los mayores de 65 años tienen la vivienda habitual en propiedad (INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2018).

18 Véase https://www.ondacero.es/noticias/economia/principales-actores-europa-hipoteca-inversa-reunen-madrid_201909275d8dddd90cf2c7ca3bba978e.html (consulta el 22-2-2022).

19 Véase https://www.rtve.es/play/videos/telediario/90-mayores-65-anos-son-propietarios-vivienda-espana/5335360/ (consulta el 22-2-2022).

20 https://optimamayores.com/descargas/libro-blanco-hipoteca-inversa.pdf (consulta el 22-2-2022).

mente entre los mayores sin hijos, aunque se van sumando otros grupos que ven mejorar sensiblemente su calidad de vida con estas aportaciones mensuales. Por otro lado, y sobre todo a partir de la pandemia, ha resultado muy interesante la movilización de muchos mayores para reivindicar sus derechos frente a la desconsideración de muchos bancos para atenderlos personalmente[21], quedando patente también los efectos perversos que la brecha digital está teniendo en las personas mayores más allá del sector bancario. Más adelante nos ocupamos de ver las oportunidades que las TIC pueden suponer como remedio de la soledad para muchos mayores, así como la debilidad de las competencias digitales entre la población mayor (Gonzalo, 2021).

Otro aspecto socioeconómico al que habría de prestar más atención en las políticas familiares para mayores es el de las «herencias negativas»[22] o descapitalización a que se han visto sometidos muchos mayores como consecuencia del COVID-19, de las crisis económicas, donde la dependencia económica de hijos y nietos de la pensión se ha visto incrementada. La tardía emancipación de los hijos[23] —incluso como consecuencia de los divorcios de estos— ha llevado a muchos mayores a adelantar la herencia a sus descendientes. El hecho de que cada vez más jóvenes vivan con sus padres en España estando estos ya jubilados es una situación relativamente inusual en el contexto europeo[24].

21 Me estoy refiriendo al movimiento generado en torno a la campaña «Soy mayor, no idiota» promovida por el médico valenciano jubilado Carlos San Juan, cuyos efectos han llevado al sector bancario a reconsiderar muchas de sus actuaciones sobre los mayores. Básicamente se demandaba «un trato más humano en las sucursales bancarias», ya que se sentían «apartados» puesto que «casi todas las gestiones son telemáticas».

22 Sobre este aspecto se ocupó muy atinadamente hace tiempo Julio Iglesias de Ussel (1998).

23 La emancipación juvenil es una quimera. El 55% de los jóvenes entre los 25 y los 29 años vive con sus padres. Esto es una realidad que desde 2013 ha crecido 6,5 puntos porcentuales.

24 A modo de ejemplo en 2021 en España el porcentaje de jóvenes entre 18 y 34 años que viven con sus padres es del 61,8% (ocupando junto a Italia y Portugal los porcentajes más elevados de la UE, mientras que en Francia es del 36,4% y en Alemania del 41.6% (Eurostat).

12.3. Políticas familiares y mascotas: uno más en la familia

Desde la sociología se viene prestando creciente interés al crecimiento[25] y a la consideración de las mascotas como un miembro más de la unidad familiar (Haro Tecglen, 1984)[26]. Las nuevas tendencias sociales en torno a los movimientos animalistas, antiespecistas, antitaurinos, contrarios a la caza; así como toda una corriente en torno a la humanización de los animales y la expansión de una conciencia social en torno a la felicidad animal; la relevancia de las asociaciones protectoras de animales y de los movimientos contrarios a la ganadería industrial y las macro-granjas; y sobre todo, y muy principalmente, el crecimiento del número de perros en los hogares españoles son, entre otros, algunos exponentes del rango o del estatus que los canes han cobrado dentro de los hogares, considerándolos un miembro más de la familia. En las sociedades envejecidas en las que escasean los niños y abundan las personas mayores, las mascotas, y sobre todo los canes, se han constituido también en un remedio de la soledad con efectos terapéuticos especialmente para las personas mayores (Rubio *et al.*, 2011), existiendo casuística de políticas públicas que han trabajado con mascotas para paliar la soledad[27].

Prueba de la relevancia que las mascotas tienen dentro de la familia es el hecho de que cada vez más los especialistas incluyen en los genogramas familiares[28] a las mascotas como un miembro de la unidad familiar sujeto

25 Según el INE, en España en 2021 había 6.265.153 niños menores de 14 años, mientras que en esa misma fecha, el número de mascotas registradas ascendía a 13 millones (algo más de 7 son canes, y más de 3,7 millones de gatos), según referencias de la Asociación Nacional de Fabricantes de Alimentos para Animales de Compañía (ANFAAC). Los datos no son al 100% completos, puesto que no todos los dueños de animales registran a su perro con microchip —como es obligatorio— ni tampoco el total de las comunidades autónomas obligan a inscribir a los gatos. https://www.elmundo.es/espana/2022/01/02/61d1818021efa0502d8b4575.html?fbclid=IwAR16y4bijXCMfNnvI9MmaVNjnLTRWy_3Kwq4-LWc_LXBqkg9b74Vs3a-YF4

26 Algunos sociólogos llegan a interrogarse por qué muchos jóvenes se plantean la elección entre «tener un hijo o tener un perro». Véase Paul Yonnet y Eduardo Haro Tecglen, «Tener un hijo o tener un perro», *El País*, 29-7-1984.

27 Véase https://www.larazon.es/castilla-y-leon/20200219/wt63r47l7ne4rm4c37bordl5ru.html

28 El genograma es un árbol lógico que representa a tres generaciones familiares y que estudia su estructura y funcionamiento, siendo un instrumento metodológico tanto para el estudio-diagnóstico como para la intervención familiar.

a interacciones múltiples (Rodríguez Ceberio y Díaz Videla, 2021). Si bien aquí nos estamos centrando en la soledad de los mayores, el asunto de las mascotas afecta a todo tipo de hogares, familiares y no familiares, dentro de estos últimos, las mascotas son un elemento más del hogar unipersonal y que no solo interesa a personas mayores, sino a otros grupos de edad.

Resulta interesante comprobar el descenso en el número de animales —sobre todo de perros— abandonados y el aumento de las adopciones (Informe Protectoras, 2020)[29], así como el desarrollo legislativo contra el maltrato animal (DNI de mascotas, prohibición de circos con animales, prohibición de venta en tiendas, etcétera). En España, desde enero de 2022, los animales de compañía tienen un estatuto jurídico diferente al de los bienes materiales y desde entonces son considerados "seres vivos dotados de sensibilidad" y no como cosas[30], lo que les confiere una consideración de miembros de la familia.

Desde la perspectiva judicial, las mascotas han entrado en el campo de litigio en separaciones, apareciendo sentencias que dictan la custodia compartida de mascotas. La norma regula la custodia compartida de los animales de compañía en caso de divorcio o separación, señala que «las mascotas no deben ser embargadas o hipotecadas, que no sean abandonadas, que no se les cause sufrimiento o dolor, no se las utilice como herramienta en la violencia de género y que pueda disponerse de ellas por testamento».

El crecimiento y la estimación de las mascotas en el seno de la familia puede tener muchas vertientes, pudiendo ser sustitutos de los hijos, en cierta forma son también una aventura ligada a una cierta «paternidad» en la medida que se les cuida desde cachorros —o se les adopta—, lo que comporta ciertas obligaciones cotidianas, por otro lado, las mascotas —sobre todo los perros— son un elemento de interacción social y de socialización y, como hemos dicho, constituyen un remedio a la soledad. Un fenómeno que ha sido resaltado por algunos especialistas referido a la importancia

29 Véase https://www.efeverde.com/noticias/menos-abandonos-mas-adopciones-perros-pandemia/

30 Art. 333 Código Civil. La propuesta de «descosificación» de los animales se suma a cambios legislativos aprobados en otros países o territorios en Europa (Austria en 1986, Alemania en 1990, Suiza en 2003, Bélgica en 2009, Francia en 2015 y Portugal en 2017, y Cataluña en 2006), así como fuera del continente (Canadá y Nueva Zelanda, por ejemplo) https://www.elmundo.es/espana/2022/01/02/61d1818021efa0502d8b4575.html?fbclid=IwAR16y4bijXCMfNnvl9MmaVNjnLTRWy_3Kwq4-LWc_LXBqkg9b74Vs3a-YF4 (consulta el 23-2-2022).

que cobran los perros dentro de la familia es la tendencia a tener más de uno conjuntamente al efecto de que estos «no se sientan solos»[31].

Las recientes modificaciones del Código Civil a este respecto introducen un nuevo artículo en el que se considera que "los animales son seres vivos dotados de sensibilidad" y que el propietario debe ejercer sus derechos sobre él y sus deberes de cuidado respetando esa cualidad y asegurar "su bienestar conforme a las características de cada especie". La norma regula la custodia compartida de los animales de compañía en caso de divorcio o separación y señala que las mascotas no deben ser embargadas o hipotecadas, que no sean abandonadas, que no se les cause sufrimiento o dolor, que no se las utilice como herramienta en la violencia de género y que pueda disponerse de ellas por testamento[32].

Entre las modificaciones del Código Civil más relevantes referidas a la guarda y custodia de las mascotas se encuentran las siguientes:

Al apartado 1 del artículo 90 se añade una nueva letra:

> b): El destino de los animales de compañía, en caso de que existan, teniendo en cuenta el interés de los miembros de la familia y el bienestar del animal; el reparto de los tiempos de convivencia y cuidado si fuere necesario, así como las cargas asociadas al cuidado del animal. 2. Los acuerdos de los cónyuges adoptados para regular las consecuencias de la nulidad, separación y divorcio presentados ante el órgano judicial serán aprobados por el juez salvo si son dañosos para los hijos o gravemente perjudiciales para uno de los cónyuges. Si fueran gravemente perjudiciales para el bienestar de los animales de compañía, la autoridad judicial ordenará las medidas a adoptar, sin perjuicio del convenio aprobado.
>
> Si las partes proponen un régimen de visitas y comunicación de los nietos con los abuelos, el juez podrá aprobarlo previa audiencia de los abuelos en la que estos presten su

31 https://www.kiwoko.com/blogmundoanimal/entretener-perro-solo-en-casa/ (consulta el 23/02/2022).

32 Ese cambio se debe a una triple reforma legal del Código Civil, la Ley Hipotecaria y la Ley de Enjuiciamiento Civil aprobada definitivamente por el Congreso de los Diputados el 2-12-2021 y publicada el 16-12-2021 en el *Boletín Oficial del Estado* (*BOE*).

consentimiento. La denegación de los acuerdos habrá de hacerse mediante resolución motivada y en este caso los cónyuges deberán someter, a la consideración del juez, una nueva propuesta para su aprobación, si procede. Cuando los cónyuges formalizasen los acuerdos ante el letrado de la Administración de Justicia o notario y éstos considerasen que, a su juicio, alguno de ellos pudiera ser dañoso o gravemente perjudicial para uno de los cónyuges o para los hijos mayores o menores emancipados afectados, o gravemente perjudiciales para el bienestar de los animales de compañía, lo advertirán a los otorgantes y darán por terminado el expediente. En este caso, los cónyuges sólo podrán acudir ante el juez para la aprobación de la propuesta de convenio regulador.

Dos. El artículo 91 queda redactado del siguiente modo:

En las sentencias de nulidad, separación o divorcio, o en ejecución de las mismas, la autoridad judicial, en defecto de acuerdo de los cónyuges o en caso de no aprobación del mismo, determinará conforme a lo establecido en los artículos siguientes las medidas que hayan de sustituir a las ya adoptadas con anterioridad en relación con los hijos, la vivienda familiar, el destino de los animales de compañía, las cargas del matrimonio, liquidación del régimen económico y las cautelas o garantías respectivas, estableciendo las que procedan si para alguno de estos conceptos no se hubiera adoptado ninguna. Estas medidas podrán ser modificadas cuando se alteren sustancialmente las circunstancias.

Tres. El apartado 7 del artículo 92, que queda redactado como sigue:

No procederá la guarda conjunta cuando cualquiera de los padres esté incurso en un proceso penal iniciado por intentar atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos que convivan con ambos. Tampoco procederá cuando el juez advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género. Se apreciará también a estos efectos la existencia de malos tratos a animales, o la amenaza de causarlos, como medio para controlar o victimizar a cualquiera de estas personas.

Cuatro. Se introduce un nuevo artículo 94 *bis* con el siguiente contenido:

> La autoridad judicial confiará para su cuidado a los animales de compañía a uno o ambos cónyuges, y determinará, en su caso, la forma en la que el cónyuge al que no se le hayan confiado podrá tenerlos en su compañía, así como el reparto de las cargas asociadas al cuidado del animal, todo ello atendiendo al interés de los miembros de la familia y al bienestar del animal, con independencia de la titularidad dominical de este y de a quién le haya sido confiado para su cuidado. Esta circunstancia se hará constar en el correspondiente registro de identificación de animales.

Cinco. Se introduce una nueva medida 1.ª *bis* en el artículo 103 en los siguientes términos:

> 1.ª bis. Determinar, atendiendo al interés de los miembros de la familia y al bienestar del animal, si los animales de compañía se confían a uno o a ambos cónyuges, la forma en que el cónyuge al que no se hayan confiado podrá tenerlos en su compañía, así como también las medidas cautelares convenientes para conservar el derecho de cada uno. Las medidas que adopte el juez en caso de divorcio, nulidad o separación pueden ser modificadas judicialmente o por un nuevo convenio cuando así lo aconsejen no sólo las necesidades de los hijos o el cambio de las circunstancias de los cónyuges, sino también "las nuevas necesidades de los animales de compañía". Además, la autoridad judicial podrá acordar la participación de los cónyuges en los gastos de manutención y cuidado del animal, y decidir el destino de éste si no hay acuerdo entre los miembros de la ex pareja, teniendo en cuenta el interés de la pareja separada y el bienestar del animal, y pudiendo prever el reparto de los tiempos de disfrute y cuidado del animal si fuese necesario.

El texto señala también que:

> La justificación es que pueda utilizarse el maltrato animal como herramienta de control, forma de abuso o de maltrato psicológico o indirecto dentro del ámbito familiar, bien hacia los menores o hacia la pareja, lo cual debe ser considerado por los jueces para conceder o no la guarda conjunta de los hijos.

Otro asunto que a propósito de las mascotas como un miembro más de la unidad familiar resulta interesante es el hecho de que algunas empresas toman en consideración a las mascotas dentro de los planes de conciliación e incluso algunos informes recientes han prestado atención desde la perspectiva empresarial a las ventajas que para la productividad, la concentración y la satisfacción de muchos empleados puede tener la posibilidad de conciliar el trabajo con la atención a las mascotas[33]. Un reciente estudio sobre este particular señalaba que a la mitad de los empleados les gustaría que su empresa tuviera en cuenta la convivencia con animales[34].

12.4. Mayores y nuevas relaciones: Huyendo de la soledad

El divorcio de los mayores de 65 años es un asunto aún escasamente abordado en España, y que en el ámbito de las políticas de familia es de gran interés[35]. El crecimiento de las separaciones y divorcios de mayores en España no ha dejado de crecer hasta el extremo de que los divorcios —y también los matrimonios de personas de más de 60— se han más que duplicado en la última década[36]. El cambio de valores y de actitudes que atraviesa a todas las generaciones de la sociedad española y que incluye también a los mayores están entre las razones de ese crecimiento. Igualmente, la mejora en la situación económica de las actuales generaciones de mayores —sobre todo de las mujeres mayores—, así como los deseos de realización personal, independencia, empoderamiento ante estereotipos edadistas, y los deseos de disfrutar la vida más intensamente, unido a un razonable estado de salud, lleva a que muchos mayores de 65 años —cosa impensable hasta hace unas décadas— tomen la decisión de emprender una nueva singladura vital rompiendo con su pareja, estableciendo unas nuevas relaciones de pareja o decidiendo voluntariamente vivir solos o solas (Padyab *et al*., 2019). El hecho de que algunos mayores que se separan, y no lo hicieron en su momento

33 Véase https://www.alares.es/cuidadodemascotas/ (consulta el 1-2-2022).

34 Véase https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/28/fortunas/1643389181_957387.html?id_externo_rsoc=FB_CC&fbclid=IwAR2CLmHZ2MKSVr7h65xnZAPQrWEn9Ap5ruRDW9gvP9OaCgvc8fNpUX8UGIc (consulta el 1-2-2022).

35 En España, el mayor número de divorcios se produce en la franja de edad entre 40 y 49 años, tanto en hombres como en mujeres. Y en las separaciones, el mayor número se dio en hombres entre 50 y 59 años, y en mujeres entre 40 y 49 años. https://www.ine.es/prensa/ensd_2019.pdf (consulta el 1-2-2022).

36 Esta cifra tiene una tendencia ascendente en nuestro país año tras año, a excepción del 2020, que registró un ligero descenso debido a la pandemia, a pesar de que en un principio se creía que el confinamiento iba a disparar las rupturas.

por causa de los hijos, la presión social —incluida la religiosa en muchos casos—, así como la propia estigmatización del divorcio —sobre todo entre mayores—, son aspectos de gran interés. Sobre las causas de esas separaciones y divorcios de mayores de 65 deberíamos ocuparnos más en los próximos años, tanto sobre su crecimiento como sobre las causas del porqué no son más, ya que aún persisten muchos mayores que continúan con el matrimonio porque uno de los dos no tiene independencia económica, o por enfermedad del cónyuge, o sencillamente por la presión social, el miedo a la soledad o la interiorización de estereotipos edadistas sobre lo que se considera apropiado para los mayores. En la medida que van llegando a los 65 años generaciones nacidas después de 1.955 con más capital cultural, económico, social y simbólico, sus actitudes ante la posibilidad de volver a emparejarse (y enamorarse) se van viendo incrementadas. En los estudios precedentes a este respecto (Sánchez Vera y Bote Díaz, 2007), la situación económica prevalente del varón favorecía sus opciones de reclutamiento entre las mujeres más jóvenes y con menores cargas familiares, progresivamente y con la llegada de las generaciones antes mencionadas, las mujeres mayores se van a ir haciendo también más selectivas a la hora de elegir a sus parejas, pudiendo hacerlo también entre varones más jóvenes. Con todo, habría que indagar más en la situación económica de los mayores que se divorcian, así como los efectos económicos y familiares del mismo.

La independencia de los hijos, la vuelta al hogar tras la jubilación[37], las infidelidades, el empoderamiento femenino, incluso el descubrimiento de que tras una enfermedad o muerte de algún familiar el compañero o compañera no ha estado a la altura de las circunstancias, son, entre otras, algunas de las causas de las separaciones y divorcios de personas mayores[38].

Entre las variables que han incidido en el cambio de comportamiento de las parejas de mayores y que han favorecido la separación está el hecho de no tener que lidiar en asuntos tales como la custodia de los hijos o el régimen de visitas, así como el hecho de no tener hipotecas y poder disfrutar de cierta solvencia económica, principalmente interesante ha sido la creciente independencia económica de las nuevas generaciones de mujeres mayores, así como su empoderamiento social y cultural (Enguix, 2018, p. 23).

37 La convivencia de las parejas se deteriora tras la jubilación al pasar más tiempo juntos, https://solidaridadintergeneracional.es/wp/los-divorcios-entre-los-mayores-de-65-anos-se-disparan-en-espana/

38 Sobre este particular, un muy interesante artículo puede encontrarse en: https://elpais.com/sociedad/2021-06-06/cuando-el-divorcio-estalla-en-el-umbral-de-la-vejez.html

Sin embargo, todo hace apuntar a que el principal problema de los divorcios en mayores esté ligado a cuestiones económicas, en esos casos, los procedimientos parecen centrarse en la pensión compensatoria —muchas mujeres no tienen independencia económica— y su matrimonio estaba ligado al régimen matrimonial de bienes gananciales[39].

De esta manera, la perspectiva de género resulta imprescindible para un correcto diagnóstico del asunto, tal como pusimos de relieve (Sánchez Vera, y Bote Díaz, 2007). El hecho de que las mujeres sean más autónomas para organizarse su vida cotidiana y teman menos a la soledad que los varones son factores que ayudan a entender la causalidad de las separaciones (López Doblas, 2018). De igual manera, la mayor dependencia afectiva y funcional del varón lleva a muchos varones a separarse cuando ya tienen establecida una nueva relación (*ibid*., pp. 92-98).

Los estudios de políticas familiares también deberían estar más atentos a las relaciones sentimentales y amorosas de los mayores, donde la ampliación del horizonte vital y de la capacidad de mantener relaciones o de romper con aquellas que se establecieron en su momento con otro entorno social, son variables a tomar en consideración (Enguix, 2018, pp. 14-15). Al igual que acaece con las separaciones y divorcios de mayores, también han aumentado las segundas nupcias entre mayores de 60 años y, aunque es una parte relativamente residual del mercado matrimonial, el crecimiento de matrimonios en el que al menos uno de los cónyuges es mayor de 60 años se está viendo incrementado muy sustancialmente en los últimos veinticinco años en España, siendo un fenómeno digno de reflexión por parte de la sociología de la familia española, al ser un factor que afecta de lleno a las política familiares[40]. Con todo, hay que tomar también en consideración que las estadísticas no contemplan un buen número de parejas estables «de» mayores (cuando uno de los contrayentes es mayor de 60 años) o «entre» mayores (cuando ambos tienen más de 60 años) que cohabitan maritalmente o que forman parte del creciente fe-

39 Véase *https://www.65*ymas.com/economia/educacion-financiera/separacion-bienes-matrimonio-casos-conviene_24380_102.html#*:~:text=El%20r%C3%A9gimen%20econ%C3%B3mico%20matrimonial%20por,de%20ambos%20por%20partes%20iguales*.

40 Resulta preocupante la escasa atención que se presta a este fenómeno en los informes oficiales sobre mayores en España (Casado *et al*., 2017). El crecimiento de divorciados mayores de 60 años explica como principal causa el incremento de matrimonios tardíos, donde del total de divorciados que se vuelven a casar, en torno a un 15% son mayores de 60 (INE, 2020).

nómeno del *Living Apart Together* (LAT). Tal como se veía venir (Sánchez Vera y Bote Díaz, 2005 y 2007), en el mercado matrimonial de mayores se están produciendo algunas transformaciones estructurales en las últimas décadas que están marcadas básicamente por una mayor diversificación y una menor homogamia de edades y estados civiles, aunque mayor de estatus. Así, entre los matrimonios de mayores hay una mayor diversidad de estados civiles anteriores (tanto de solteros como divorciados y viudos), de actividades laborales y de grupos de edades que contraen matrimonio con una persona mayor. Esa diversidad es reflejo igualmente de los cambios experimentados en uno y otro sexo, sobre todo en la actividad laboral de la mujer, pareciéndose España cada vez más a otros países de nuestro entorno[41].

Tampoco debe pasar desapercibido el nuevo marco legislativo en el cual los viudos de parejas de hecho tienen las mismas condiciones de acceso a la pensión que si se hubieran casado, con la reforma de las pensiones que entró en vigor el 1 de enero de 2022 desaparece el requisito de limitación de ingresos para el superviviente de la unión de hecho[42].

El hecho de que las construcciones sociales tradicionales tiendan a inhibir, cuando no a negar, la sexualidad y la posibilidad del enamoramiento entre personas mayores, se van viendo desbordadas por la realidad social objetiva experimentada por las personas mayores, los cuales han contribuido con sus conductas a visibilizar una nueva imagen positiva de los afectos en la vejez (López Doblas y Díaz Conde, 2013). Por otra parte, también hay que considerar que aunque aún persistan resistencias (López Doblas *et al.*, 2014), la realidad es que las sociedades se han vuelto mucho más permisivas y tolerantes hacia la afectividad, el enamoramiento y la sexualidad «de» y «entre» personas mayores (Sánchez Vera, y Bote Díaz, 2005, pp. 65-72).

---

41 Véase https://es.statista.com/estadisticas/962929/paises-de-la-ue-con-mayor-numero-de-divorcios/ (consulta el 25-2-2022).

42 La normativa anterior exigía la existencia de una situación de necesidad o de dependencia económica al miembro superviviente de la pareja de hecho que solicitaba la pensión de viudedad, algo que no se pedía en el caso de los matrimonios. A partir de ahora, el integrante de la pareja de hecho que solicite la pensión de viudedad no tendrá que acreditar los ingresos anteriores al fallecimiento. Con esta reforma, se ha eliminado una de las discriminaciones injustificadas que las uniones de hecho sufren con respecto al matrimonio en el acceso a la pensión de viudedad. Ver: https://elpais.com/economia/2022/01/18/mis_derechos/1642494707_745537.html (consulta el 25-2-2022).

La viudez y las trayectorias de los mayores que han llegado a esta situación —frecuentemente inesperada y traumática— es otro aspecto al que la sociología de la familia debe prestar más atención en los próximos años, donde las nuevas conductas más abiertas y desinhibidas de los mayores favorecen nuevas trayectorias de emparejamiento (Sánchez Vera, 2009). Referido a las actitudes de las viudas hacia un nuevo emparejamiento, se observa una cierta evolución desde los estudios preliminares (Alberdi y Escario, 1990, p. 89), donde las expectativas hacia una nueva vida en pareja no formaban parte de los deseos de las viudas como una forma de reorganización de sus vidas, máxime entre aquellas que estuvieron más tiempo de casadas, hasta la actualidad, se han producido trasformaciones importantes. Como señala un experto, las personas viudas tienen que asumir roles y experiencias por primera vez que se les hacen muy duras en un primer momento, además de la soledad, si bien la adaptación es difícil, pasado un tiempo valoran también mucho la libertad (López Doblas, 2018), en la que se incluye cada vez más la posibilidad de un nuevo emparejamiento.

Una de las características de este potencial mercado sentimental y matrimonial de mayores es el déficit de varones y la sobreoferta femenina, lo que lleva a los varones seniors a hacerse más selectivos a la hora de seleccionar su nueva pareja (Sánchez Vera y Bote Díaz, 2017).

Otro ámbito o campo de interés creciente para la sociología de la familia —y por tanto para las políticas familiares— debe ser todo lo concerniente a las nuevas formas de relación y emparejamiento a través de las redes sociales. No es un asunto baladí en modo alguno en su relación con los seniors. Ya hemos hablado de las distintas trayectorias de acceso a la soledad y que una de las más crecientes viene derivada de las rupturas sentimentales y matrimoniales, también nos hemos referido a los crecientes deseos de independencia, libertad y autonomía de los mayores. La proliferación de lugares de encuentro entre personas mayores «desemparejadas», así como el dinamismo —incluso la pujanza— que vienen cobrando dentro de las redes sociales las páginas especializadas en mayores para búsqueda de pareja, no deben pasar desapercibidas[43]. Desde una perspectiva general, se trata de un segmento de mercado en alza donde la mirada empresarial ha reconvertido la soledad en el término *single*, de connotaciones más placenteras; así los grupos *singles* se multiplican, sobre todo, en las grandes ciudades, proliferando los clubs de solteros y páginas *online* específicas para

43 Véase a modo de ejemplo el gran número de páginas especializadas en este segmento en: https://besthookupwebsites.org/es/sitios-de-citas-para-personas-mayores/ (consulta el 24-2-2022).

singles mayores. Distintos estudios están poniendo de relieve la creciente actividad de los mayores a través de las redes sociales, incluida la de búsqueda de pareja (Barroso y Aguilar, 2016; Bote y Clemente, 2020), a pesar de la persistencia de la brecha digital entre generaciones que, como parece lógico, hace que el uso de las redes sociales sea menor entre los mayores[44], sin embargo, los grupos de mayores con un capital cultural más elevado se muestran más proclives a la utilización de las mismas (Bote y Clemente, 2020, p. 245), grupos con formación secundaria y universitaria que cada vez más van alimentando las cohortes de mayores de 60 años.

Con el debilitamiento de los lazos familiares ha cobrado relevancia la atención y las relaciones a través de las redes sociales. Así, y desde una perspectiva más general, un especialista señala la importancia que va teniendo en nuestras sociedades la denominada «intimidad a distancia» dentro de la nueva sociología de la familia (Rosenmayr, 2012), siendo esta un remedo o paliativo de la soledad (Rosenmayr y Koekeis, 1963), de esta manera y referido a la soledad de los mayores, son muchos los autores que señalan que la separación de los hijos del hogar paterno no tiene por qué suponer una pérdida de relación entre ambos (Meil, 2000), aunque en cualquier caso parece evidente la contracción de las redes familiares y el crecimiento de los hogares de mayores solitarios sin hijos.

Las políticas familiares en el ámbito europeo contemplan la soledad como hecho creciente y reconocen el valor de las redes sociales y de la TIC como instrumento y paliativo para la intervención de Administraciones y particulares (a través del tercer sector)[45].

Dada la amplitud, implicaciones y relevancia que la soledad no deseada en personas mayores va cobrando en los países envejecidos, en el ámbito internacional cada vez son más los países que desarrollan políticas públicas *ad hoc* encaminadas a la detección e intervención contra la misma. Los países nórdicos fueron pioneros hace décadas, siendo Suecia el caso más paradigmático, otros, como Reino Unido y Japón, han creado específicamente

44 La brecha digital sigue siendo un hándicap para los mayores, tal como ha puesto de relieve el último Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) de la Comisión Europea: el 43% de la población española entre 16 y 74 años no posee competencias digitales básicas; siendo particularmente importante la brecha digital en los mayores de 65 años.

45 A modo de ejemplo, el programa ACTIVAGE de la UE que implica a Administraciones, universitarios y empresarios, las TIC desempeñan una relevante función como instrumento para detectar e intervenir en situaciones de soledad de personas mayores.

un Ministerio para paliar la soledad, en el caso de Países Bajos se ha creado un plan de acción denominado "Uno contra la Soledad", para prevenir el aislamiento de los mayores, desde donde se intenta combatir la soledad y concienciar a la sociedad, a tal efecto se realizan visitas domiciliarias anuales a todos los mayores de 75 años para comprobar su estado emocional y detectar si se sienten solos, habiéndose establecido una base de datos nacional con el objetivo de identificar las áreas de riesgo y que permita a los ayuntamientos intervenir eficientemente a través del conocimiento de las calles y barrios donde se concentra un mayor número de personas mayores solitarias; estos programas afectan al rediseño urbano para que los vecindarios tengan más vida, apuestan también por el recurso a las nuevas tecnologías como apoyo y proponen enseñar el uso de las mismas[46]. En el caso de España, se echa en falta una ley estatal de prevención e intervención sobre la soledad de los mayores, tal como señala la Asociación contra la Soledad No Deseada[47]: las Administraciones desconocen la magnitud de la soledad y carecen de datos y evidencias. Esta asociación incide, entre otras cosas, en el fomento de la atención domiciliaria y la teleasistencia y en la importancia de que las personas puedan estar en su casa y que no ingresen en una residencia hasta que no sea estrictamente necesario.

12.5. Residencias de mayores y políticas de familia

El que los mayores permanezcan el máximo de tiempo en sus domicilios, así como el replanteamiento del modelo actual de residencia de mayores, van a ocupar los debates en los próximos años, siendo esto un asunto que se entrevera de pleno con las políticas familiares que, tal como señalábamos al principio de este capítulo, deben ser integradas y transversales.

Las críticas al modelo actual de residencias, concretamente a las inspecciones que se realizan sobre estas, vienen de lejos, pero con motivo de la pandemia derivada del COVID-19 y las alarmantes situaciones que se han vivido en algunas residencias de mayores, han hecho reaccionar a algunas organizaciones[48] que cuestionan el actual sistema de macrorresidencias y piden claridad sobre estos establecimientos. En opinión de algunos especialistas (Abellán *et al.*, 2019), las residencias en España son mayoritariamente de carácter general, observándose un déficit en relación con el

46 Véase https://www.lavanguardia.com/vida/20180331/442083316910/holanda-contra-la-soledad-de-sus-ancianos.html (consultada el 22-2-2022).

47 Véase https://contralasoledad.com/

48 El movimiento está coordinado a nivel nacional y se llama Marea de Residencias.

personal y el material sanitario, como también respecto al número de residencias especializadas en la atención a enfermedades que requieran este tipo de atención sanitaria concreta, incluidas las centradas en deterioro cognitivo, rehabilitación tras fracturas de cadera, ictus y otras enfermedades (*ibid*., pp. 13-14). En una línea similar y muy crítica se ha pronunciado el Defensor del Pueblo en momentos previos al COVID-19, el cual estimaba muy necesario, entre otras cosas, un refuerzo en las residencias de los medios materiales y personales, otorgando mayor ratio de atención médica y de enfermería, incluida la escasez de personal y las condiciones laborales y salariales del mismo[49]. En esta misma línea, en un muy interesante y documentado trabajo (Domínguez *et al*., 2021) ponen de relieve la escasez de inspecciones y de la cuantía de las mismas[50] en relación con el sistema de otros países[51], situación a la que también ha hecho referencia el Defensor del Pueblo en distintos momentos (2019)[52].

---

49 Sobre este particular se ha pronunciado en reiteras ocasiones el Defensor del Pueblo, en concreto en su informe señala:
«Es necesario un número suficiente de personal para prestar servicios en los centros residenciales. Por tanto, se requiere una profunda revisión al alza de las ratios de personal de atención directa para mejorar la calidad asistencial, pues se han quedado manifiestamente desfasadas. Los usuarios con dependencia son más y su dependencia es mayor y requieren una atención correcta y plenamente respetuosa con sus derechos». Defensor del Pueblo (2019), Atención a personas mayores. Centros residenciales. Informe Anual 2019, pp. 16-17.

50 Así, un 25% de las sanciones impuestas en los últimos años son por falta de personal, con ratios fijadas hace años y que no se adaptan al nivel de dependencia con el que los usuarios llegan ahora a los centros. El 75% de las sanciones son por faltas graves o muy graves, aunque la media de las sanciones para ellas supera los 20.000 euros en la mayoría de comunidades, la multa real más común se sitúa en 5.000 euros (Domínguez *et al*., 2021).

51 A modo de ejemplo, en Alemania hay una placa en la puerta de cada residencia con la nota de cada inspección, cada centro puede poner al lado otra de una auditoría privada, y también la evaluación de los usuarios.

52 Sobre este particular señalaba del Defensor del Pueblo: «Es imprescindible que las comunidades autónomas creen con urgencia, o en su caso incrementen adecuadamente, unos servicios de inspección suficientemente dotados de personal correctamente formado, para que puedan llevar a cabo su función de vigilancia de forma eficaz, para que los centros mantengan los requisitos normativos exigidos para su correcto funcionamiento y unos niveles adecuados de calidad en la prestación del servicio de atención residencial de mayores. También es muy recomendable que se aprueben planes periódicos de inspección de los centros con indicadores sobre calidad, trato inadecuado y buenas prácticas». Separata del informe anual del Defensor del Pueblo, 2019, p. 18.

Desde una perspectiva internacional, a la que se suman distintas asociaciones (Asociación contra la Soledad No Deseada, Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales)[53], se plantean alternativas a la opción tradicional de llevar la persona a un centro para que pueda ser atendida, la alternativa está en llevar al hogar del mayor todos los servicios y apoyos necesarios para seguir viviendo con dignidad, utilizando recursos de los diferentes servicios mediante planes personalizados capaces de adaptarse a los cambios de las necesidades del mayor en cada momento. Para estas organizaciones la idea es prolongar la estancia del mayor solitario en su domicilio, así como buscar otros modelos de residencia más pequeños, más urbanos y próximos a los domicilios, integrados en la ciudad y donde los mayores puedan hacer más o menos lo mismo que venían haciendo hasta entonces. La idea de los expertos es que el cambio de domicilio no sea el final del trayecto vital, sino una continuación y que no sea la persona quien se tenga que adaptar a la vida colectiva en una institución, sino que sea el centro o el servicio el que se adapte a las expectativas y deseos de cada persona. En las nuevas residencias debería valorarse el que cada sujeto tenga a un profesional de referencia que conozca su historia de vida y médica, sus preferencias, sus redes sociales de amistad, etc.

Otras variables alternativas, tales como el «cohousing»[54], que llevan funcionando desde hace tiempo en muchos países europeos, están llamadas a tener en España un impulso en los próximos años; esta alternativa está pensada para grupos de amigos, con intereses e inquietudes vitales similares, viviendo en pequeñas viviendas y que desean no pasar esa etapa de su vida en soledad. Los «cohousing» son frecuentemente intergeneracionales. Otra alternativa que se va abriendo igualmente camino, también desde una perspectiva más amplia, son los denominados «espacios de convivencia y experiencia intergeneracional»[55]. Ambas son ámbitos relacionales complementarios y cuya idea central es evitar la soledad dentro de la perspec-

53 Véase el Informe 2021: «Vivir y morir en casa de esta asociación», https://directoressociales.com/informes/ (consulta el 22-2-2022).

54 Se trata de personas que conviven los unos con otros, disfrutando de espacios privados, pero compartiendo otros (como la cocina o el comedor, que suelen constar de unas dimensiones mucho más generosas de lo que es habitual en una vivienda al uso). En otros casos, los espacios compartidos son la lavandería, la sala de televisión, juegos o reuniones, gimnasio, la sala de juegos para los niños o la de talleres. Los vecinos que conviven en una comunidad de *cohousing* deben tomar decisiones en conjunto.

55 Véase https://www.trabajosocialhoy.com/articulo/180/espacios-de-convivencia-y-experiencia-intergeneracional/ (consulta el 22-2-2022).

tiva de pérdida de consistencia de la red familiar en un contexto de sociedades envejecidas y de una vejez cada vez más solitaria. La sociología de la familia en España debería incidir y tomar en consideración estos aspectos para una perspectiva más enfocada y eficiente de las políticas familiares dirigidas a las personas mayores.

Referencias bibliográficas

ABD, Asociación Bienestar y Desarrollo (2021). *Soledad no deseada en personas mayores. Informe general 2019-2020.* https://abd.ong/wp-content/uploads/2021/06/0.-Informe_general_ IMP.pdf

Abellán, A., Aceituno, P. y Ramiro, D. (2019). Estadísticas sobre Residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincias. *CSIC. Informes envejecimiento en* red, (24), 1-24.

Barroso, J. y Aguilar, S. (2016). Las personas mayores y las redes sociales. Un análisis de la situación actual. *Aula de Encuentro*, *1*(18), 228-250.

Bazo, M. T. (2012). Relaciones familiares y solidaridad intergeneracional en las nuevas sociedades envejecidas. *Panorama social*, (15), 127-142.

Bote, M. y Clemente, J. A. (2020). Online dating as a tool to avoid social isolation of the elderly. En V. Salvador y A. Sampietro (Eds.), *Understanding the discourse of aging. A multifaceted perspective* (pp. 259-272). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.

Cacioppo, J. T. y Loneliness, W. P. (2008). *Human Nature and the Need for Social Connection*. Hardcover: Norton Company.

Casado, P., Labeaga, J. M., López, J., Madrigal, A., Meil, G., Montero, A. y Vidal, M. J. (2017). *Informe 2016 Las personas mayores en España*. IMSERSO.

Castro Fuentes, R., Castro Hernández, J. y Socas Pérez, R. (2021). Gerociencia en tiempos de pandemia global por COVID-19. *Revista Española de Geriatría y Gerontología, 56*(6), 323-325. https://doi.org/10.1016/j.regg.2021.08.001

Domínguez, I., Sosa, M. y Grasso, D. (2021). *Las residencias en España: descontrol en un sistema opaco, con multas bajas y contra el que sirve de poco quejarse*. https://elpais.com/sociedad/2021-07-04/las-residencias-en-espana-descontrol-en-un-sistema-opaco-con-multas-bajas-y-contra-el-que-sirve-de-poco-quejarse.html

Enguix, B. (2018). Sexualidades, género, disidencias y centros. *Anales del Museo Nacional de Antropología,* (20), 8-29.

Fernández Muñoz, J. N. (Coord.), Fernández-Malloralas, G., Labeaga, J. M., López, J., Madrigal, A., Pinazo-Hernandis, S., Rodríguez, V. y Vidal, M. J. (2021). *Informe 2018. Las personas mayores en España*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

FUNCAS (2022). *24 de enero: día internacional de la educación*. https://www.funcas.es/documentos_trabajo/24-de-enero-dia-internacional-de-la-educacion/

Gonzalo, M. (2021, 20 de julio). *Brecha digital: El 40% de las personas mayores asegura que nunca ha accedido a Internet*. https://www.newtral.es/brecha-digital-mayores-internet/20210720/

Gubrium, J. F. (2011). Narrative events and biographical construction in old age. En G. Kenyon, E. Bohlmeijer y W. Randall (Eds.), *Storying Later Life* (pp. 39-50). New York: Oxford University Press.

Haro Tecglen, E. (1984, 7 de agosto). *El perro y el sociólogo*. *El País*. https://elpais.com/diario/1984/08/07/opinion/460677606_850215.html

Iglesias de Ussel, J. (1998). *La familia y el cambio político en España*. Madrid: Tecnos.

Iglesias de Ussel, J. y Meil, G. (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel.

López Doblas, J. (2018). Formas de convivencia de las personas mayores. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (161), 23-40. https://doi.org/10.5477/cis/reis.161.23

López Doblas, J. y Díaz Conde, M. P. (2013). La modernización social de la vejez en España. *Revista Internacional de Sociología*, *71*(1), 65-89. https://doi.org/10.3989/ris.2011.04.26

López Doblas, J. y Díaz Conde, M. P. (2018). El sentimiento de soledad en la vejez. *Revista Internacional de Sociología, 76*(1), e085. https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.1.16.164

López Doblas, J., Díaz Conde, P. y Sánchez Martínez, M. (2014). El rechazo de las mujeres mayores viudas a volverse a emparejar: cuestión de género

y cambio social. *Política y Sociedad, 51*(2). 507-532. http://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n2.44936

Martínez-Martínez, A. L., Bote, M. y Sánchez Vera, P. (2019). Grandparent caregivers: the consequences of providing child care in a metropolitan area of southeast Spain. *Early Child Development and Care, 191*(13), 2045-2056. https://doi.org/10.1080/03004430.2019.1683004

Meil, G. (2000). *Imágenes de la solidaridad familiar*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Padyab, M., Reher, D., Requena, M. y Sandström, G. (2019). Going it alone in later life: a comparative analysis of elderly women in Sweden and Spain. *Journal of Family Issues, 40*(8), 1038-1064. https://doi.org/10.1177/0192513X19831334

Pérez Díaz, J., Abellán García, A., Aceituno Nieto, P. y Ramiro Fariñas, D. (2020). Un perfil de las personas mayores en España, 2020. Indicadores estadísticos básicos. *Informes Envejecimiento en red*, (25), 1-39.

Pinto Prades, J. L. y Cuadras Morato, J. (1992). *Economía de los gastos sociales*. Murcia: Editum.

Pinto Prades, J. L., Sánchez Martínez, F. I. y Abellán Perpiñán, J. M. (2003). *Métodos para la evaluación económica de nuevas prestaciones*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo.

Requena, F. y Ayuso, L. (2022). *La gestión de la intimidad en la sociedad digital. Parejas y rupturas en la España actual*. Bilbao: Fundación BBVA.

Ródenas Rigla, F., Fombuena Valero, J. y Pérez Cosín, J. V. (2018). *Bienestar social: Intenvención familiar*. Valencia: Tirant Humanidades.

Rodríguez Ceberio, M. y Díaz Videla, M. (2021). Las mascotas en el genograma familiar. *Ciencias Psicológicas*, *14*(1), e-2112. https://doi.org/10.22235/cp.v14i1.2112

Rodríguez Martín, M. (2009). La soledad en el anciano. *Gerokomos, 20*(4), 159-166.

Rosenmayr, L. (2012). *Rettung in schlimmen Zeiten. Die Erinnerung nach sieber Jahrzehnten*. Alemania: Wiener Vorlesungen Picus.

Rosenmayr, L. y Koekeis, E. (1963). Marriage, family and friendships. En J. B. Williamson (Ed.), *Aging and Society: An Introduction to Social Gerontology* (pp. 95-119). New York: Holt, Rinehart y Winston.

Rubio, R., Pinel, M. y Rubio, L. (2011). Tres interrogantes sobre la soledad social en los adultos mayores de Granada, España. *Revista de Psicología*, *13*(2), 30-37.

Sánchez Vera, P. (2009). *Viudedad y vejez. Estrategias de adaptación a la viudedad de las personas mayores en España*. Valencia: Nau Llibres-Edicions Culturals Valencianes.

Sánchez Vera, P. (2017). *Sociología y Vejez*. Murcia: Diego Marín.

Sánchez Vera, P. y Bote, M. (2005). Los mayores ante el nuevo matrimonio. El caso de España. *Revista Española de Geriatría y Gerontología*, *40*(3), 158-165.

Sánchez Vera, P. y Bote, M. (2007). *Los mayores y el amor (una perspectiva sociológica)*. Valencia: Nau Libres.

Velarde-Mayol, C., Fragua-Gil, S. y García-de-Cecilia, J. M. (2016). Validación de la escala de soledad de UCLA y perfil social en la población anciana que vive sola. *SEMERGEN - Medicina de Familia*, *42*(3), 177-183.

Conclusiones

Conclusiones
Debatiendo sobre la familia y la política familiar

José Manuel García Moreno,
Luis Ayuso Sánchez
y Guadalupe Quintana Gutiérrez

Son muchas las lecturas que se pueden hacer de un texto como el que se cierra aquí, pero, sin duda, la más importante es que era el momento de concretar, desde la academia, las reflexiones que se han realizado en torno al pasado, presente y futuro de las políticas familiares en España. Una sociedad como la española, que está cambiando y que se enfrenta a nuevos retos para el mantenimiento del bienestar social, debe trabajar por el impulso y la inclusión de las políticas familiares en las agendas públicas (Ayuso y Bascón, 2021). Esto es una exigencia si se quiere estar a la altura para encarar los retos de las sociedades digitales en relación con instituciones tan fundamentales como ha sido, es y será la familia y, especialmente, en contextos como el actual en el que son numerosas las tendencias de cambio social que podrían estar transformando la imagen de las familias españolas (Ayuso, 2019). De esta forma, fenómenos como el despoblamiento, la soledad (deseada o no deseada), los cambios de valores en el contexto de sociedades cada vez más digitalizadas (desde los valores modernos a los posmodernos), la caída de la fecundidad (con sus efectos

sobre la supervivencia del propio Estado de bienestar), el retraso en la emancipación de los jóvenes, las dificultades para la conciliación, la gestión de la propia intimidad en las familias y parejas, etc. (Requena y Ayuso, 2022), no pueden analizarse de manera correcta si se sitúa el foco al margen de la familia, no pueden ser estudiadas e intervenidas sin considerar la centralidad de la familia y, de su mano, la política asociada con ella.

Esta centralidad de la familia pasa por su consideración como una de las instituciones más importantes (si no la que más) para los ciudadanos en general, tanto como agente de bienestar básico como por ser el lugar de la confianza y la seguridad. La familia, que hace ya bastante tiempo fue calificada como el verdadero Ministerio de Asuntos Sociales en España (Iglesias de Ussel, 1998), actualiza ese apelativo cada vez que se pregunta a los ciudadanos de este país, independientemente de su ideología, sexo, religión, clase social o edad al posicionarla como la institución social más valorada. Sin embargo, lo que se ha hecho en términos de política de familia no alcanza el nivel para poder ser calificada como tal, pues no ha existido una voluntad política clara en el sentido de apostar por ese tipo de acción pública (Iglesias de Ussel y Meil, 2001). En este sentido, no deja de llamar la atención que utilizando una escala de 1 a 10, el grado de satisfacción de los españoles con las relaciones familiares y de pareja alcance el 8,75, mientras que, con esa misma escala, el grado de confianza respecto a que los familiares ayudarían en caso de necesidad llega al 9,17, mostrando total seguridad (10 sobre 10) el 63,3% de los españoles encuestados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (con datos del CIS, 2021, en su estudio n.º 3339).

En todo caso, más allá de la diversidad de modelos de familia (de los que aquí no se duda), en lo que se coincide es en el nivel de confianza, tranquilidad y seguridad que aporta la familia como agente de reproducción social y de bienestar. Una sociedad no puede comprenderse desde el punto de vista de sus potencialidades de reproducción social si no es tomando en serio tres instituciones-agentes básicos: el mundo del trabajo, el sistema educativo y, evidentemente, la familia (De Miguel, 1998). Tres instituciones que se encuentran en continuo proceso de transformación y adaptación ante las nuevas demandas y cambios sociales que trae consigo la nueva sociedad digital (Salido y Massó, 2021), pero que son y serán claves a la hora de configurar las formas sociales del futuro.

La familia ha de ser interpretada, como se hace en este texto, en su diversidad, tanto en relación con sus formas como a sus funciones, pero en estrecha relación con el Estado de bienestar. De esta forma, surge la posibilidad de desligar la política familiar de aquellas perspectivas que solo se centran en formas específicas de familia. Es el caso de aquellos puntos de vista que

hablan de que la política familiar debe destinarse solo a las familias con hijos, o que solo son políticas de familia las que tienen por fin fomentar la natalidad o, lo que es peor, hablar solo de política familiar desde el punto de vista asistencialista. La política familiar, como se ha visto a lo largo del texto, es todo eso y mucho más en el marco de un Estado de bienestar, que no es solo un marco de servicios para eliminar las situaciones de miseria y trabajar solo para los más desfavorecidos, sino que ha de contemplarse como una forma moderna de estructuración social de garantías individuales y colectivas (entre ellos, la familia) con independencia de rentas y patrimonios (Picó, 1990; Greve, 2022).

El Estado de bienestar, por tanto, se convierte así en uno de los agentes más importantes en relación con la producción y la reproducción social (Picó, 1990) o, lo que es lo mismo, como garante de derechos básicos. Esta suerte de contrato social se articula en base a la igualdad entre los ciudadanos, manteniendo el contacto con estos a partir de las instituciones de las que se dota la sociedad (siendo, como bien ha quedado más que demostrado, la familia una de esas instituciones más importantes). Pero también hay acuerdo en que el Estado no siempre llega a todos y cada uno de los ciudadanos. En ese espacio que queda entre Estado e individuo cobra especial relevancia la familia, que puede terminar asumiendo papeles intermediadores sobre la base de las carencias del Estado de bienestar. Pero ese papel de la familia casi siempre ha quedado oculto (Montoro, 2000) para la política pública especialmente en España, al tiempo que se desarrollaban las sociedades industriales y posindustriales. Este papel de la familia en el marco del Estado de bienestar formaría parte de la concepción residual del mismo, concepción que pone su confianza en la familia y, en paralelo, en el mercado como espacio en el que se pueden cubrir las necesidades de los individuos (Ochando Claramunt, 1999). Y precisamente tal vez por eso, el interés por intervenir en la familia no ha sido importante para las políticas de bienestar españolas, porque ¿para qué entrar en algo que se hace gratis? ¿Para qué intervenir en una institución que crea valor en términos de confianza, seguridad y estabilidad social sin necesidad de fomentarlo desde fuera de la institución? La respuesta parece clara si concluimos que, en el caso de nuestro país, en general, no han llegado a materializarse políticas públicas familiares que sirvan para dar respuesta, desde esa política unificadora, a los problemas diversos a los que se enfrentan personas que viven en familia, especialmente cuando se trata de atajar cuestiones que ponen en riesgo vital a las propias familias (Flaquer, 2000; Garrido y Chuliá, 2021). En este marco, donde ha de considerarse el Estado de bienestar, las políticas de familia serán clave porque contribuirán a la configuración de los propios valores familiares en momentos de cambios en la institución (Flaquer, 1999), como viene sucediendo en nuestro país en las últimas décadas.

Todas estas ideas están presentes en el texto que finaliza con estas conclusiones. Análisis abiertos en torno a la familia, pero desde una perspectiva amplia, integradora y con una clara visión de futuro respecto al importante papel que ha de jugar como institución social, pero sin olvidar que muchos de los debates en torno al rol de la familia en las actuales sociedades de bienestar siguen abiertos. Como se ha podido comprobar, este libro se contextualiza en los importantes cambios que ha experimentado la familia española en las últimas décadas, fruto del acelerado ritmo de modernización de nuestro país, la secularización de comportamientos y actitudes, el importante cambio en el papel de la mujer, así como la rápida adopción de diversos valores individuales y posmaterialistas (Ayuso, 2015). Sin embargo, y a pesar de estos cambios, la importancia de la cultura familiar sigue estando muy presente en el ideario colectivo de la sociedad española, una cultura que paradójicamente sirve como freno para el impulso de políticas familiares. No obstante, este debate debe comenzar por definir lo que se entiende por política familiar.

Parece evidente que la acción pública, la definición de políticas públicas es más acertada cuanto más claro se tenga el destinatario de esta. Para hacer política de familia, o políticas familiares (en plural, como aquí se defienden), es imprescindible conocer cuál es el objeto destinatario de las mismas. Es precisamente este, el del objeto destinatario de las políticas familiares, el que ha ocupado un espacio nada desdeñable del debate que se ha generado a lo largo de este texto: qué es la familia en el contexto español y qué se entiende por familia como paso previo a la definición de políticas destinadas a ella. De hecho, se ha argumentado en la línea de indicar que en España no ha habido política familiar propiamente dicha porque no se ha contado nunca con un claro objeto de derecho hacia el cual poder trabajar desde un punto de vista jurídico, aunque solo fuera por un simple objetivo de tipo tributario.

Se podría comenzar con un concepto clásico a efectos de poder comprobar su potencial a la hora de establecer ese objeto. Así, una forma sencilla de entender la familia es la que proponía el propio Parsons (1998) al operacionalizarla, o al menos intentarlo, como un grupo donde el estatus de los miembros, los derechos y obligaciones, quedarían definidos a partir de la pertenencia a dicho grupo que llama familia, centrada en una unidad conyugal y basada en relaciones de parentesco. Es la familia, en todo caso, «una red de relaciones emocionalmente cargadas y se considera que el afecto mutuo entre sus miembros es la base de su solidaridad y su lealtad» (*ibid.*, p. 52).

Sin embargo, esta manera de conceptualizar la familia no siempre encaja con la sociedad actual. Esto es así en la medida en que esos afectos, los procesos de solidaridad y lealtad en el seno de la familia, se reescriben desde una aceptada multiplicidad de formas, no solo conyugales-residenciales, que van

más allá de la perspectiva de familia nuclear propia de la sociedad industrial desde la que se ha observado a esta institución durante mucho tiempo para el caso español (Del Campo, 1995). Es por ello por lo que el debate abierto en torno al concepto no está ni mucho menos cerca de cerrarse. Es más, si bien se habla de la importancia de los vínculos que conectan a las personas que se «unen» en forma de familia (o familias), no se llega a definir qué es la familia más allá de elementos que vinculan a las personas desde un punto de vista jurídico y mediante la exigencia-existencia de convivencia y cuidado. Y, en algunos casos, se ahonda poco más en la definición de las familias como una red de relaciones que se construyen con vínculos emocionales y afectivos (Alberdi, 2022). En definitiva, parece casi imposible que la política pueda actuar sobre algo de lo que no se conoce sus límites, pero no debería ser así, como ha quedado más que demostrado en las páginas de este libro.

Además, por si fuera poco, las dificultades de definición que complican la acción de la política se evidencian aún más cuando se trabaja con la familia desde cada una de las áreas de investigación de las ciencias sociales. Pareciese como si la familia fuese distinta si se analiza desde la sociología, la ciencia política, el derecho, la psicología, el trabajo social, etc. Sin embargo, como se ha podido comprobar en este texto, una política familiar completa es la que se construye desde el diálogo de las diferentes áreas que la toman como objeto. Así, tal vez, no exista un único concepto de familia, pero sí una aproximación válida desde las diferentes perspectivas que hacen que la definición de políticas familiares sea lo más completa posible, como evidencia el trabajo que ahora se está concluyendo y que se ha construido como una aproximación multidisciplinar.

Por otra parte, hablar de política familiar en un sentido amplio (como aquí se propone) permite aumentar la perspectiva desde la que contemplar los efectos de esta. Esa amplitud de miras respecto a la política familiar implica ir más allá de los poderes públicos y extender la necesidad de su desarrollo desde los diferentes agentes implicados en la sociedad civil en el papel que pueden llegar a jugar a la hora de favorecer escenarios proclives al bienestar social y, con ello, al bienestar familiar. Esto es especialmente importante en espacios en los que dicho poder público no presta la atención debida a este tipo de acciones y, como consecuencia de ello, no es capaz de desarrollar una política específica para las familias más allá de legislaciones parciales en las que se ven implicadas de manera indirecta las familias: véanse las políticas de juventud, de mujer, mayores, etc., en el mejor de los casos, o acciones específicas centradas en atajar las situaciones de pobreza que se producen en contextos familiares (esa perspectiva asistencialista comentada como necesaria pero no como única acción de intervención pública con las familias).

En todo caso, si se analiza el pasado y el presente, pareciese como si el contexto español hubiese sido históricamente nada proclive a «leyes integrales de familia» porque hablar de familia recordaba a otros tiempos. Es más, tal y como ya se expresó al inicio del texto, si algo caracteriza al continente europeo es la heterogeneidad en las formas y perspectivas desde las que se aborda la acción política en relación con la familia (Van Lancker y Zagel, 2022 y Saraceno 2022) y, en el caso español, más que heterogeneidad, lo que ha habido es falta de línea clara de acción y con perspectiva de futuro para la generación de bienestar desde la institución que fundamentalmente lo produce: la familia.

Una perspectiva interesante desde la que abordar y generar nuevos canales para la política familiar puede ejemplificarse a partir de los procesos de ruptura de parejas. Un fenómeno de gran importancia sociológica y que refleja muy bien los desafíos que suponen las políticas familiares del siglo XXI. Una ruptura de una pareja no necesariamente supone que se disuelva una familia, especialmente en el caso de que existan hijos de por medio. Esta visión de los procesos de ruptura se enmarca en los cambios que se han producido en la conceptualización de las relaciones de pareja en nuestro país, donde de una visión estigmatizada de la ruptura hoy se vive como una solución a proyectos de vida que no son satisfactorios (Jiménez Cabello y Becerril, 2020). En este sentido, desde la legislación o como consecuencia de esta, depende del punto de vista desde el que se aborde, se ha trabajado por judicializar estos procesos de ruptura, pero tratando de amortiguar los efectos negativos que dichos procesos puedan llegar a tener sobre la relación familiar previa, con especial consideración respecto de los hijos/as si los hubiera.

Es precisamente ahí, para tratar de mantener la familia a pesar de las rupturas, donde adquiere todo el sentido el debate que se ha presentado en el texto en relación con las nuevas formas de custodia. Estas muestran el esfuerzo que se ha de hacer para entenderla más como obligación hacia el hijo, y por tanto hacia la familia, que como un derecho de decisión universal sobre la vida de ese mismo hijo por parte de los progenitores. En este sentido, los procesos de reestructuración de las familias que se vienen produciendo, desde el respeto a la intimidad de las familias y para preservar el bienestar de los implicados, estarían justificando, sin duda con sus disfunciones, la irrupción de la custodia compartida como mecanismo de asignación de custodia que comienza a tener cada vez más peso, especialmente cuando existe legislación autonómica que la respalde o le dé suficiente cobertura (Becerril, Jiménez Cabello y García Moreno, 2021; Jiménez Cabello, Becerril y García Moreno, 2022). Es por esto por lo que cada día es más importante situar el foco de atención en lo que pasa en los

juzgados que resuelven estas rupturas y, especialmente, en el ámbito de los juzgados de familia donde cada vez más se vuelve la mirada al menor (Ruiz Callado y Alcázar, 2017). Esta, evidentemente, es una forma de llegar a la producción de política familiar.

Al hilo de lo señalado, un aspecto fundamental a la hora de establecer el nivel de profundidad y acierto que alcanzan las políticas familiares en un determinado contexto tiene que ver con la calidad del diseño de dichas políticas. Forma parte de todo principio básico de una política social que su diseño venga acompañado de una propuesta de evaluación, que pueda valorar y/o modificar los efectos de esta política sobre la realidad social. Sin duda este debate también se ha abierto en este libro en la medida en la que se ha apostado por políticas familiares cuyos principios regidores deben estar basados en la medición previa de realidades antes de proceder a intervenir sobre ellas. Además, desde esa medición de realidades para la intervención se puede alcanzar un fin último, como es el de la calidad de vida de los ciudadanos-individuos y/o familias implicadas.

El concepto de calidad de vida es, sin duda, otro de los más complejos a la hora de ser operacionalizado (nada parece fácil de operacionalizar desde las ciencias sociales). De ahí que de forma específica fuese tratado este reto en este libro, por la importante vinculación entre la calidad de vida y las políticas familiares. Se trata de un concepto de uso común porque cada persona o grupo tiene una forma de entender la calidad de vida, pero también una forma de verla como algo deseable para la comunidad humana de la que forma parte (Casas, 1999). La calidad de vida debe ser entendida en relación con el entorno psicosocial de los destinatarios de la política pública y no como algo que se impone sobre ese entorno. Si se actúa así, la acción se desarrolla a partir de la comprensión del bienestar subjetivo de las personas implicadas. Y, si hay un segmento de población en el que ejemplificar la necesidad de construir indicadores cuantitativos en relación con la calidad de vida, este es la infancia. Sobre la infancia hay que medir primero para intervenir después aspectos tan importantes como son el bienestar personal, la satisfacción vital o la satisfacción por áreas de familia. En este sentido, las políticas de infancia, que son políticas de familia dirigidas a los más débiles de la cadena, deberían ser políticas que intervinieran en los segmentos de población que tienen peores niveles de bienestar subjetivo. Este es un aspecto que se antoja fundamental en el devenir del diseño de políticas familiares en el futuro y que ha sido tratado con la máxima rigurosidad en este libro.

En el texto también se ha debatido, y en profundidad, sobre uno de los grandes retos a los que se enfrentan las familias españolas: la conciliación y la necesidad de políticas familiares destinadas a su fomento. Pero no se

trataría solo de la conciliación laboral-familiar, sino la conciliación en el sentido más amplio de la expresión, como aquella que permite el desarrollo de proyectos vitales plenos y sin renuncias. Sobre esta idea se lleva debatiendo años, por no decir décadas, de hecho, en este libro se ha hecho también. Es un debate abierto especialmente en un país como el nuestro (como otros del sur de Europa, tales como Portugal, Italia o Grecia) en el que esa conciliación se orienta a la familia, familia que asume muchas más responsabilidades de bienestar que en países de otras latitudes (Moreno Mínguez y Crespi, 2017).

Las políticas de conciliación deben ser un eje en las políticas familiares y no solo un elemento relacionado con ventajas o desventajas que reciben-«disfrutan» los progenitores si están o no trabajando. Esto quiere decir que han de considerarse como una forma de aumentar la corresponsabilidad de los hombres en relación con el cuidado de los hijos e hijas (Meil, 2017). En este sentido, una buena política familiar es también una política de igualdad entre hombres y mujeres. Las políticas familiares de conciliación, transversales al bienestar general, contribuyen a la hora de cambiar los roles paternos y coadyuvan a la materialización de la familia negociadora, especialmente desde el punto de vista del acuerdo en torno a las normas de convivencia (Meil, 2006). De esta forma, se puede hacer frente a esa visión algo anticuada de la conciliación entendida como acción política limitada, insuficiente para el fomento de la participación de la mujer en el mercado laboral por la escasez de servicios que se ofrecen cuando tienen que asumir muchos roles tanto en la familia como fuera de esta (Moreno Mínguez y Crespi, 2017).

Además, en este texto se ha ampliado la perspectiva de análisis de la conciliación a otras áreas, como es el caso del mundo empresarial. Un aspecto que no se suele tratar en el análisis de las políticas familiares es el del papel de la cultura empresarial de España a efectos del éxito o no de la implantación de, por ejemplo, medidas de conciliación. En España, las dificultades para conciliar siguen afectando especialmente a las mujeres, lo que abre varias áreas de acción para la política. Por una parte, se puede trabajar en las desigualdades entre hombre y mujer (y, por tanto, falta de corresponsabilidad) en los usos del tiempo. Cuestiones como la doble jornada aumentan la correlación entre el estrés de la mujer, la fecundidad, el acceso y permanencia en el mercado laboral y la propia sostenibilidad de la sociedad (León, 2016). Y, junto a ello, actuar en la promoción de la presencia de la mujer dentro de las empresas y en cargos de responsabilidad, no por el simple hecho de cubrir una cuota, sino porque se ha demostrado como una forma eficaz de transformar la cultura empresarial española en relación con la conciliación. La presencia de más mujeres en puestos de

dirección facilitaría el cambio cultural empresarial que llevaría a estas organizaciones hacia modelos más proclives a la conciliación desde el punto de vista de la flexibilidad, la equidad y la corresponsabilidad (León, 2020). Todo ello sin olvidar que en la nueva sociedad que emerge invertir en conciliación es especialmente rentable para empresas que compiten por atraer talento, conocimiento y más calidad que cantidad.

Pero también una buena política familiar es aquella que no se impone de arriba abajo, sino que tiene en cuenta las particularidades del contexto a administrar. Esta perspectiva de gobernanza, desde la consideración de las diferentes Administraciones, ayuda a mostrar lo importante que puede ser, para la definición de políticas públicas, tener en cuenta los diferentes contextos socioculturales. Para ello, es clave analizar el margen de maniobra que tienen, especialmente las administraciones locales, para enfocar en sus territorios las políticas nacionales y trabajar en el diseño de políticas locales (Kuronem *et al*., 2015) destinadas, por ejemplo, a la infancia, tal y como se ha defendido en el texto. Esto se haría frente a ciertas categorías rígidas propias de las características de nuestro régimen de bienestar, como es el caso de la atribución y desarrollo de las competencias de cada Administración que se contemplan en las diferentes legislaciones.

Más allá de todos estos ejemplos, en el texto se ha trabajado de manera específica con dos segmentos de población en referencia a los cuales se suele pasar por alto la dimensión familiar en el momento de diseñar políticas destinadas a ellos. Así suele suceder con la juventud y con los mayores.

En el caso de los primeros, la intervención sobre los jóvenes pasaría por estudiar cuáles son los valores familiares que los caracterizan. Así, más allá de posiciones catastrofistas, se hace imprescindible una nueva perspectiva de análisis que lleve la política de juventud a formar parte de la política familiar como mecanismo para limitar los conflictos intergeneracionales. Una política familiar que tome en consideración las cada vez más complejas formas de emancipación, de independencia, de relación de pareja y de creación de familias, estará mejor alineada con las diferentes transiciones juveniles. Tal y como explica Moreno Mínguez (2021), los valores familiares se hacen más igualitarios si se trabajan desde la juventud y desde la perspectiva comparada, de tal forma que así resultará más viable la articulación de políticas familiares que lleven a modelos de familia con consecuencias positivas tanto en la fecundidad como en la propia igualdad de género. Las políticas familiares, pensadas para y por los jóvenes, son la base desde la que se puede producir una redefinición del contrato social con la juventud, de nuevos pactos intergeneracionales y la superación de procesos de reproducción social de desigualdades intergeneracionales (Moreno Mínguez, 2011).

Y, junto con la juventud, una verdadera política familiar con perspectiva integral no puede olvidar a las personas más mayores. Sobre todo, si se tiene en cuenta el contexto al que nos dirigimos, especialmente nuestro país con un escenario de alta esperanza de vida y consecuentemente un alto número de población dependiente en los próximos años. Se trata de un campo abierto que permite abordar la realidad de este colectivo más allá del asistencialismo. Hoy están cambiando los perfiles de las personas mayores. Esto obliga a tomar en consideración, como señala Sánchez Vera (2000), cuestiones tales como la planificación de la vejez, la capacidad de decisión económica, la herencia y la gestión del patrimonio, las nuevas formas de soledad, etc. Todas ellas son cuestiones que se desarrollan dentro de la familia y, de manera más clara, en el hogar. Esto es especialmente crítico hoy cuando la tendencia apunta a un aumento progresivo de la independencia de los mayores respecto a sus propias familias. Estamos, por tanto, ante una nueva cultura de los mayores, nuevos valores de las personas de más edad, que tendría en las decisiones respecto a lo económico uno de los principales cambios que se adivinan: ahorrar, consumir en sí mismo, viajar, etc., como ejemplos de cambios actitudinales.

Esa nueva persona mayor también se enfrenta a nuevos retos, como son la soledad senior y la soledad no deseada, que, sin duda, deben ser objeto efectivo de las políticas familiares (Faramiñán, 2022). Este hecho ha vuelto al debate con fuerza a raíz de la pandemia de la COVID-19. Solo hay que recordar los primeros momentos de esta en marzo-abril de 2020. En aquel momento se materializó una suerte de edadismo aplicado, no solo en términos de miedo al contagio, sino, y lo que es peor, como criterio para decidir o no la atención hospitalaria, aumentando la sensación y las experiencias reales de abandono. Ese proceso de reducción de la interacción social lo que ha terminado mostrando es el verdadero rostro de la soledad de los mayores en España en la actualidad (Sánchez Vera y Martínez Martínez, 2022). Sin duda, una política pública de familia que apueste por los mayores deberá cimentarse en el tratamiento de una de sus características más destacadas: su diversidad interna, que obligará a enfrentarla como si de subgrupos se tratara, con necesidades, demandas y condiciones de vida propias (López Doblas y Díaz Conde, 2019).

Este libro, por tanto, ha recuperado y compendiado diferentes aspectos de una misma realidad, la familia española, pero no para tratarla desde la descripción de los cambios, no para abordarla desde la definición de sus características (aspecto sobradamente desarrollado con anterioridad por el conjunto de los autores que han participado en el libro), sino desde la necesaria y obligada configuración de una nueva forma de abordarla, más allá de prejuicios del pasado, y tomándola como institución básica por su contribución al mantenimiento de la sociedad. Poniendo el énfasis en la familia y en las

relaciones y cultura que en ella se dan como base para el desarrollo de políticas sociales. Esto supone potenciar los aspectos positivos de la red familiar y minimizar los elementos negativos que en esta también puedan darse. Pero bajo la tesis de que las relaciones familiares son un elemento importante para luchar contra las tendencias deshumanizadoras de la sociedad digital.

¿Es válida cualquier política familiar? La política familiar tal y como se ha presentado a lo largo del texto, debe tomar en consideración los diversos modelos familiares y las características propias de cada contexto y realidad sociocultural. Una política familiar unitaria, sin perspectiva abierta a los cambios sociales que se están produciendo en las últimas décadas, puede ser una buena política sobre el papel, pero sin duda profundizará en las diferencias y desigualdades sociales, aunque no sea de manera consciente. Una buena política familiar no es parcial, no se dirige solo a personas que tienen una familia o están en contacto con ella (jóvenes, trabajadores, mayores, mujeres, infancia, etc.), sino que es una política que se acerca a esa realidad desde una perspectiva holística. Como señalan Moreno Parra *et al.*:

Los programas sociales, en vez de dirigirse a los integrantes que conforman las familias y a sus necesidades individuales, debieran abordarla como un conjunto y, como «conjuntos» diversos, dadas las muchas formas de ser familia en la actualidad, de manera que contasen realmente con reconocimiento completo, apoyo y acompañamiento, [...] por parte de los sistemas públicos de protección social (2023, p. 187).

En este punto, no queda sino agradecer todas y cada una de las contribuciones que han realizado los diferentes autores que han participado en esta novedosa obra colectiva, no solo por la calidad de estas, sino por su oportunidad a la hora de aportar argumentos sólidos al debate de la necesidad de impulsar verdaderas y estructurales políticas de familia en España (más allá de las coyunturales). Esa perspectiva amplia, desde la que se han abordado todas las cuestiones, ponen el debate no solo en la mesa del decisor político, sino que exige la corresponsabilidad del conjunto de la sociedad civil, individuos y colectivos, personas y grupos, para hacer de la política familiar una vía que se centre en las dinámicas, cambios y transformaciones que se están produciendo en la institución. Si desde la política pública se abordan los problemas que afectan a las familias, y en ese debate se implican los agentes sociales, la legitimidad social de la acción (Flaquer, 2001) podría lograrse de manera más clara y directa. Desde la perspectiva multidisciplinar es desde la que ha de abordarse este tema y, en ese sentido, este texto se convierte en una valiente, pero llena de actualidad, propuesta de acción en el marco de la sociedad de bienestar, como es el caso de la que, hoy por hoy, se sigue disfrutando en nuestro país.

Referencias bibliográficas

Alberdi, I. (2022). Generaciones y familias ante la COVID19. En J. F. Tezanos (Ed.), *Cambios sociales en tiempos de pandemia* (pp. 115-131). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ayuso, L. (2015). Los cambios en la cultura familiar. En C. Torres (Ed.), *España 2015. Situación actual* (pp. 293-301). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Ayuso, L. (2019). Nuevas imágenes del cambio familiar en España. *Revista Española de Sociología*, *28*(2), 269-287. https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.72

Ayuso, L. y Bascón, M. (2021). El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (174), 3-22. https://doi.org/10.5477/cis/reis.174.3

Becerril, D., Jiménez Cabello, J. M. y García Moreno, J. M. (2021). Asignación de la custodia tras el divorcio. Diferencias y similitudes en el caso de disoluciones de parejas heterosexuales y homosexuales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (176), 79-99. https://doi.org/10.5477/cis/reis.176.79

Casas, F. (1999). Calidad de vida y calidad humana. *Papeles del Psicólogo*, (74).

De Miguel, J. M. (1998). *Estructura y cambio social en España*. Madrid: Alianza.

Faramiñán, J. M. (2022). La Adragogía: un límite al edadismo (la Generación Siglos 20/21, un modelo de referencia). *Revista CENTRA de Ciencias Sociales*, *1*(2), 79-96. https://doi.org/10.54790/rccs.2

Flaquer, Ll. (1999). De la família a les polítiques familiars. Vicissituds d'un recorregut. *Papers. Revista de Sociología,* 59, 57-70. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v59n0.1255

Flaquer, Ll. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación La Caixa.

Flaquer, Ll. (2001). El futur de les polítiques familiars en el marc de l'estat del benestar. *Revista econòmica de Catalunya*, (43), 103-108.

Garrido, L. y Chuliá, E. (2021). La pandemia y las familias: refuerzo del familismo y declive de la institución familiar. *Panorama social*, (33), 95-108.

Greve, B. (2022). *Rethinking Welfare and the Welfare State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Iglesias de Ussel, J. (1998). *La familia y el cambio político en España*. Madrid: Tecnos.

Iglesias de Ussel, J. y Meil, G. (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel.

Jiménez Cabello, J. M. y Becerril, D. (2020). Main Characteristics Associated with the Assignment of Custodies After the Divorce. *Journal of Divorce & Remarriage, 61*(8), 615-635. https://doi.org/10.1080/10502556.2020.1827344

Jiménez Cabello, J. M., Becerril, D. y García Moreno, J. M. (2022). Variables sociales y asignación de la custodia en España: similitudes y diferencias regionales. Los casos de Andalucía y Cataluña. *Revista de Estudios Regionales*, (124), 45-72.

Kuronen, M., Kröger, T., Antón-Alonso, F., Cucca, R., Escobedo, A., Jensen, P. H. y Sabatinelli, St. (2015). The Relationships Between Local and National Childcare Policies – A Comparison of Nordic and Southern European Cities. En D. Kutsar y M. Kuronen (Eds.), *Local Welfare Policy Making in European Cities* (pp. 119-134). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-16163-1_8

León, C. (2016). Estrés laboral femenino y políticas de igualdad y flexibilidad en España. *Feminismo/s*, (27), 243-261. https://doi.org/10.14198/fem.2016.27.13

León, C. (2020). Mujeres, comunicación interna e implantación de programas de conciliación e igualdad en las empresas españolas. *aDResearch ESIC International Journal of Communication Research*, *22*(22), 134-149. https://doi.org/10.7263/adresic-022-07

López Doblas, J. y Díaz Conde, P. (2019). *El aumento de las personas mayores en España y Andalucía. Informe cuantitativo* (Colección Actualidad, 95). Sevilla: Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

Meil, G. (2006). *Padres e hijos en la España actual*. Barcelona: Fundación La Caixa.

Meil, G. (2017). Permisos parentales para hombres y corresponsabilidad en el cuidado de niños. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (131), 15-34.

Montoro Romero, R. (2000). El papel social y económico de las familias en la configuración de bienestar social. En VV. AA., *Dimensiones económicas y sociales de la familia* (pp. 21-92). Madrid: Visor.

Moreno Mínguez, A. (2011). La reproducción intergeneracional de las desigualdades educativas: límites y oportunidades de la democracia. *Revista de Educación*, (1), 183-206.

Moreno Mínguez, A. (2021). Hacia una sociedad igualitaria: valores familiares y género en los jóvenes en Alemania, Noruega y España. *Revista Internacional de Sociología*, 79(3), e190. https://doi.org/10.3989/ris.2021.79.3.19.70

Moreno Mínguez, A. y Crespi, I. (2017). Future perspectives on work and family dynamics in Southern Europe: the importance of culture and regional contexts, *International Review of Sociology*, *27*(3), 389-393. https://doi.org/10.1080/03906701.2017.1378153

Moreno Parra, L. V., Verde Diego, C. y González Rodríguez, R. (2023). Política de familia en América del Sur: un análisis comparado. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, *12*(1), 164-190. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.782

Ochando Claramunt, C. (1999). *El Estado de Bienestar: Objetivos, modelos y teorías explicativas*. Barcelona: Ariel.

Parsons, T. (1998). La estructura social de la familia. En VV. AA., *La familia* (pp. 31-66). Barcelona: Península.

Picó, J. (1990). *Teorías sobre el estado de bienestar*. Madrid: Siglo XXI.

Requena, F. y Ayuso, L. (2022). *La gestión de la intimidad en la sociedad digital. Parejas y rupturas en la España actual*. Bilbao: Fundación BBVA.

Ruiz Callado, R. y Alcázar, R. (2017). Factores determinantes en la atribución de la custodia compartida: un estudio sociológico en los juzgados de familia. En D. Becerril y M. Venegas (Coords.), *La custodia compartida en España* (pp. 109-124). Madrid: Dykinson.

Salido, O. y Massó, M. (2021). *Sociología en tiempos de pandemia. Impactos y desafíos sociales de la crisis del COVID-19*. Madrid: Marcial Pons.

Sánchez Vera, P. (2000). Sociología de la vejez versus economía de la vejez. *Papers*, 61, 39-88. https://doi.org/10.5565/rev/papers/v61n0.1053

Sánchez Vera, P. y Martínez Martínez, A. L. (2022). Incidencia de la COVID19 en las sociedades edadistas. Las personas mayores ante la pandemia. En J. F. Tezanos (Ed.), *Cambios sociales en tiempos de pandemia* (pp. 141-172). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Saraceno, C. (2022). *Avanced Introduction to Family Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Van Lancker, W. y Zagel, H. (2022). Family policy research in Europe. En K. Nelson, R. Nieuwenhuis y M. Yerkes (Eds.), *Social Policy in Changing European Societies* (pp. 34-49). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Sobre los autores

Luis Ayuso Sánchez

Catedrático de Sociología en la Universidad de Málaga. Ha ampliado estudios predoctorales en la Universidad de la Sorbona (París V) y en el Centre de Recherche Sur les Liens Sociaux (CERLIS) (Francia); y postdoctorales en la Office of Population Research (OPR) (Universidad de Princeton) (2010) y en el Centro de Estudios Demográficos (UAB) (2014). Ha sido director de Investigación del Centro de Investigaciones Sociológicas (marzo 2017 a julio 2018), y director del Curso de Posgrado (2012-2018). Actualmente es subdirector del Centro de Investigación Social Aplicada (CISA), coordinador de la Escuela de Doctorado de la Federación Española de Sociología (FES), y presidente del grupo de Sociología de la Familia (FES).

José Manuel García Moreno

Profesor titular de Sociología en la Universidad de Málaga. Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Máster en Marketing y Gestión Comercial por ESIC. Máster en Estudios de Opinión por el Colegio Andaluz de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología. Primer Premio Nacional de Terminación de Estudios en Sociología 2001 por el Ministerio de Educación. Premio Extraordinario de Licenciatura en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada. Coordinador del Máster en Sociología Aplicada de la Universidad de Málaga. Profesor del Máster Universitario Problemas Sociales: Dirección y Gestión de Programas Sociales de la Universidad de Granada, del que también fue coordinador adjunto. Ha sido profesor del Posgrado Formación de especialistas en investigación social aplicada y análisis de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Miembro del Grupo de «Investigación Redes y Estructuras Sociales» de la Universidad de Málaga. Miembro del Grupo de Sociología de la Familia de la Federación Española de Sociología. Secretario de la Asociación Andaluza de Sociología.

Julio Iglesias de Ussel

Catedrático de Sociología en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, antes lo fue en la Universidad de Granada. Pertenece al cuerpo de funcionarios del Estado como sociólogo del Ministerio de Agricultura. Doctor en Derecho, estudió en la Sorbona y en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, en París, como becario de la Fundación Juan March.

Es autor de más de treinta libros en disciplinas como la sociología del cambio social, de la educación, de la familia y de la vida cotidiana. Fue secretario de Estado de Educación y Universidades (2000-2004) en el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Es miembro fundador de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía y de la Real Academia de la Mar, y desde 2004 es académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Ha obtenido la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica y la Gran Cruz de Alfonso X el Sabio, entre otros reconocimientos. Desde 2017 es vicepresidente de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.

Lluis Flaquer Vilardebó

Catedrático emérito de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, donde es responsable del grupo de investigación «Infancia, familias y políticas sociales comparadas» (Iphigenia). Ha sido promotor y coordinador de una red europea sobre «El bienestar de la infancia: El impacto del cambio en las formas familiares, las condiciones de trabajo de los padres, la política social y las medidas legislativas» (WELLCHI NETWORK), financiada por el VI Programa Marco de la Unión Europea, en la que han participado once universidades y centros de investigación de nueve países (2004-2007). Ha formado parte del Consejo de Expertos para la implementación del Acuerdo estratégico para internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana y ha sido miembro del Observatorio de Derecho Privado de Cataluña, dependiente de la Consejería de Justicia de la Generalitat de Catalunya. Actualmente es miembro del Observatorio Catalán de la Familia del Departamento de Bienestar Social y Familia y asimismo miembro de la comisión académica de la Encuesta de Condiciones de Vida y Hábitos de la Población del Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona. Sus líneas de investigación son: articulación de la vida personal con el mercado y el Estado; aparición de nuevos riesgos sociales en el ámbito de la familia y de la infancia. Fami-

lia, cambio familiar y nuevas formas de convivencia; divorcio y monoparentalidad. Políticas públicas de atención y soporte a las familias y a las personas; equilibrio entre trabajo y vida personal; relaciones entre trabajo formal e informal. Bienestar de la infancia, pobreza infantil y trayectorias de riesgo.

Salomé Adroher Biosca

Profesora propia ordinaria de Derecho internacional privado en la Universidad Pontificia Comillas, universidad en la que ha desempeñado diversos cargos y en la que ha desarrollado desde 1984 su investigación en temas de Derecho internacional privado, Derecho de la inmigración y la ciudadanía europea, Derecho de familia y Derechos del niño, Protección internacional de menores y de adultos y Políticas de apoyo a la familia. Es académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, entre otras membresías académicas. En el ámbito del Servicio público, fue vocal de reconocida competencia del Consejo de Administración del Instituto Madrileño del menor y la familia de la Comunidad de Madrid (1999- 2012), vocal del Consejo General del Observatorio de la Familia del Ayuntamiento de Madrid (2007-2012) y directora general de Servicios para la Familia y la Infancia en el Gobierno de España de 2012 a 2016. Ha dirigido varios proyectos de investigación individuales y colectivos, y participado en diversos proyectos tanto de concurrencia competitiva (europeos, del plan nacional I+D+I y de instituciones privadas) como de adjudicación directa por parte de administraciones y otras entidades. Autora de diversas publicaciones (libros capítulos y artículos), ha participado con múltiples conferencias, ponencias y comunicaciones en Congresos o Jornadas (nacionales e internacionales).

Yolanda García Calvente

Catedrática de Derecho de la Universidad de Granada, anteriormente en la Universidad de Málaga en el Área de Derecho Financiero y Tributario. Fue vicerrectora de Personal Docente e Investigador de la Universidad de Málaga. Realizó la licenciatura en Derecho en el año 1995 y el Doctorado de la misma especialidad en el año 2001, ambos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga. En 2003 obtuvo la titularidad en la Universidad Autónoma de Barcelona y en el año 2007 en la Universidad de Málaga, donde ya había sido profesora entre los años 1996 y 2002.

Entre sus cargos destacan: vicedecana de Investigación (2007-2008); vicedecana de Grado, Posgrado y Relaciones Institucionales (2008-2009) y decana de la Facultad de Derecho (2009-2011). Además ha formado parte de las Comisiones de Doctorado, Investigación, y Formación del PDI de la Universidad de Málaga. En la actualidad es consejera suplente del Consejo Económico y Social de Andalucía. En su trayectoria investigadora destacan sus estancias en las Universidades de París II, Bolonia y Roma. También en el Parlamento Europeo y, más recientemente, en el Centre de Recherche sur Les innovations Sociales, Université du Québec à Montreal (marzo a septiembre de 2014).

Belén Ureña Carazo

Magistrada titular del Juzgado de Primera Instancia 7 de Marbella y doctora en Derecho con mención internacional por la Universidad de Jaén. Es especialista universitaria en Menores en Dificultad y Conflicto Social (ICADE), especialista universitaria en Derecho civil europeo (UNED), especialista en Psicología Legal y Forense (UNED) y Máster en Derecho de Familia y Sistemas hereditarios (UNED). Además, es autora de diversas publicaciones en materia de derecho de familia.

Ferrán Casas Aznar

Catedrático de psicología social y profesor emérito de la Universidad de Girona. Doctor en psicología social por la Universidad de Barcelona. Coordinador del grupo ERIDIQV adscrito al Instituto de Investigaciones sobre Calidad de Vida de la Universidad de Girona. Miembro del Comité Directivo de la ISQOLS (International Society for Quality of Life Studies) y de la ISCI (International Society for Child Indicators). Sus principales líneas de investigación están dedicadas al bienestar subjetivo y la calidad de vida de la infancia y la adolescencia; a los adolescentes y los medios audiovisuales; y a los derechos de los niños y niñas en general, y en particular a los atendidos por sistemas de protección social. Ha sido el primer español premiado con el Distinguished Fellow Award de la ISQOLS, que le fue entregado en un acto celebrado con la Frei Unversität de Berlin, en septiembre de 2014. Y también el primero en recibir el Award in Honour of Alfred J. Kahn and Sheila B. Kamerman «en reconocimiento a sus destacables contribuciones al campo de la investigación de los indicadores de infancia en perspectiva internacional», otorgado por la ISCI en el

transcurso de su 6.ª conferencia internacional celebrada en Montreal en junio de 2017. Ha sido profesor invitado en 11 universidades extranjeras y ha impartido docencia en programas de máster y de doctorado en otras 16, entre españolas y extranjeras, y también en el Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid. Autor de 22 libros, editor o coeditor de otros 8, más de 100 capítulos de libros y más de 100 artículos en revistas científicas internacionales de impacto. Ha participado en 10 proyectos internacionales de investigación. Entre los más recientes destacan el YIPPEE (Young People from a Public care background. Pathways to Education in Europe) y el proyecto internacional ISCWeB (International Survey of Children's Well-Being)

Gerardo Meil Landwerlin

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Madrid y catedrático de Sociología del departamento de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid. Becario del MEC en el Institut für Sozial- und Bevölkerungspolitik de la Universidad de Bielefeld (1988-1990) y Fellow del Hanse Institute for Adavanced Sciences de la Universidad de Oldenburg y Bremen (1999-2000). Sus trabajos se centran en el análisis de políticas sociales, las interrelaciones entre vida familiar y vida laboral y el análisis del cambio familiar en sus distintas dimensiones, habiendo publicado numerosos artículos, capítulos de libros y libros monográficos sobre dichos temas. Entre los libros publicados destacan *La política familiar en España*, Ariel, Barcelona, 2001 (en colaboración con Julio Iglesias de Ussel); *Las uniones de hecho en España*, CIS, Madrid, 2003 y *Padres e hijos en la España actual*, Fundación La Caixa, col. Estudios Sociales n.º 19, Barcelona 2006. Junto con C. García Sainz, M. A. Luque y L. Ayuso ha publicado *El desafío de la conciliación de la vida personal y laboral en las grandes empresas*, Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid 2007 y con N. F. Schneider ha editado el libro *Mobilie Living Across Europe I, Relevance and Diversity of Job-Related Spatial Mobility in Six European Countries*, Barbara Budrich Publishers, Oplanden & Farmington Hills, 2008. Por el libro *Individualización y solidaridad familiar*, Fundación La Caixa, col. Estudios Sociales n.º 32, ha recibido el premio la Caixa de Ciencias Sociales 2010.

Anna Escobedo Caparros

Profesora contratada doctora en la Universidad de Barcelona. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales, especialidad en Economía y Política por la Universidad de Barcelona. Doctora en Estructura y Cambio Social por la Universidad de Barcelona. Representante española en la OCDE para el desarrollo de políticas familiares. Su investigación se orienta al análisis comparativo de la estructura y cambio social, en ámbitos como la familia y la política social, con énfasis en la articulación entre individuos, familia y trabajo a lo largo del ciclo vital, la relación entre el trabajo formal e informal, y desarrollo profesional en los servicios de cuidado y atención infantil. Trabaja también en el estudio de la felicidad a lo largo del ciclo vital en una perspectiva de sociedades más sostenibles. Miembro fundadora de la Expert Network on Leave Policies and Research (www.leavenetwork.org), una red de investigación que reúne a más de 70 investigadores procedentes de 43 países. Coordinadora del Màster Oficial de Sociologia: Transformacions Socials i Innovació. Miembro del Grupo de Investigación Consolidado de la Universidad de Barcelona: Estudios de Poder y Privilegio.

Consuelo León Llorente

Profesora de la Universidad Internacional de Cataluña (UIC). Investigadora del IESE. Directora del Observatorio de Políticas Familiares. Coordinadora del Postgrado online de Políticas Familiares Responsable de la Unidad de Igualdad. Es periodista y doctora en administración de empresas por la UPC. Sus áreas de especialización son las políticas de conciliación trabajo y familia, los estudios sobre género y la evolución del mercado laboral femenino en relación con la fecundidad. Ha trabajado en diferentes medios de comunicación (1985-1999) y también como investigadora en el International Center Work and Family (ICWF) del IESE Business School (1999-2010). En esta entidad colaboró en el lanzamiento del índice IFREI, hoy implantado en 23 países y cuyo objetivo es medir el nivel de implantación de los programas de conciliación e igualdad en las empresas. También autora de varios libros y de más de 50 artículos, notas técnicas e informes. Desde su trabajo en el Observatorio de Políticas Familiares integrado en la Childcare and Family Policies Chair (Fundación Molins) ha coordinado numerosas conferencias, jornadas, seminarios y congresos con amplia repercusión en la opinión pública. También es coordinadora de la revista *Quaderns de Politiques Familiars* y forma parte de la Comisio Dones i Ciencia, la Xarxa Vives y la CRUE.

José Manuel Jiménez-Cabello

Actualmente investigador Juan de la Cierva en el Centro de Investigación Social Aplicada (CISA) y departamento de Derecho del Estado y Sociología (Universidad de Málaga). Doctor en Sociología por la Universidad de Granada. Su principal línea de investigación se centra en la sociología de la familia. Ha realizado diversas estancias de investigación, internacionales y nacionales, en centros de reconocido prestigio. Cuenta con numerosas publicaciones y colabora como evaluador en revistas de ámbito internacional. Ha recibido numerosas distinciones entre las que destaca el Premio Nacional Fin de Carrera de Educación Universitaria (Ministerio de Educación y Formación Profesional).

Almudena Moreno Mínguez

Catedrática de Sociología de la Universidad de Valladolid. Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, 2004. Se ha especializado en cuestiones de familia, Estado de bienestar, políticas públicas y análisis comparados sobre género. Ha sido investigadora visitante en las Universidades de Oxford, (Reino Unido), McGill (Canadá), Goteborg (Suecia), Stirling (Reino Unido), Turín (Italia) y Chicago (EE. UU.). Ha participado en proyectos europeos sobre políticas de igualdad de género y juventud. Pertenece también a AREA (Asociación Regional y Europea de Estudios) en la que ha desarrollado parte de su trabajo como investigadora en varios proyectos europeos. Su trabajo de investigación ha sido reconocido a través del Premio Internacional de Jóvenes Sociólogos de la Asociación Internacional de Sociología en 1998, el segundo premio de investigación de la Fundación Acción Familiar en 2004 y el premio extraordinario de Doctorado 2004. Ha publicado más de 90 trabajos académicos, entre artículos, capítulos, libros completos y materiales para la docencia. Ha participado en más de 50 proyectos de investigación regionales, nacionales e internacionales y actividades de transferencia de conocimiento al tejido económico y social. Igualmente son más de 90 las contribuciones realizadas a congresos y conferencias nacionales e internacionales de relevancia en su ámbito de actividad. Ha realizado 13 estancias de tipo investigador o docente, desarrolladas en centros del máximo prestigio internacional, como en las Universidades de Oxford, Stirling, Turín, McGill o Goteborg, entre otras. Cabe resaltar la estancia desarrollada en 2007 en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago.

Pedro Sánchez Vera

Catedrático de Sociología de la Universidad de Murcia. Especialista en envejecimiento y familia. Miembro del Instituto Universitario de Investigación en Envejecimiento. Es licenciado y doctor en Sociología y licenciado en Filosofía y CC. de la Educación. Ha sido, sucesivamente, director de investigación del Instituto de Ciencias de la Educación de la UMU (1988-1990), director de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la UMU (1990-1997) y director del departamento de Sociología de la UMU (2008- 2012). Director del Grupo de Investigación Sociología del Bienestar Social y del Envejecimiento. Tiene publicadas varias monografías en distintos campos de la Sociología y un centenar de trabajos entre artículos de revistas y capítulos de libros. Es miembro del Research Commitee on Sociologgy of Aging (RC11) de la International Sociological Association y miembro de la Sociedad Española de Geriatría y Gerontología (SEGG), así como de la Sociedad Murciana de Geriatría y Gerontología (SMGG). Ha impartido diferentes cursos de doctorado y de postgrado en el campo de la Sociología de la vejez, en diferentes universidades españolas (Granada, Alicante, Pompeu Fabra), europeas (Liege-Belgica, Bourdeaux y Rennes-Francia) y latinoamericanas. Entre las latinoamericanas ha impartido docencia en Brasil (Brasilia, Católica-PUCMG, Federal de Minas Gerais, Escola Nacional de Saude-Rio de Janeiro)), México: (Colegio de la Frontera Norte-Tijuana), Uruguay (Universidad de la República), Cuba (CEDEM: Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de la Habana) y Universidad Alberto Hurtado (Santiago de Chile). Sus líneas de investigación se sitúan actualmente en el estudio de las sociedades envejecidas, la sociología del cuerpo y de los sentimientos, y en el análisis de las tendencias sociales.

Guadalupe Quintana Gutiérrez

Graduada en Sociología por la Universidad de Granada y máster en Sociología Aplicada por la Universidad de Málaga. Actualmente, doctoranda en el Programa de Doctorado en Economía y Empresa de la Universidad de Málaga e investigadora contratada en el Centro de Investigación Social Aplicada (CISA) de la Universidad de Málaga. Desarrolla su tesis doctoral en el ámbito de la Sociología de la Familia y ha participado en distintos proyectos de investigación; los más recientes: «La emoción racional a través de las redes de sociabilidad presenciales y los ecosistemas digitales» (Proyecto I+D), y «Nuevas estrategias para el desarrollo socioeconómico de Andalucía» (Proyecto FEDER). Además ha recibido distinciones como el Primer Premio de la II Edición del Premio Juan del Pino al mejor Trabajo Final de Máster de Sociología en Andalucía.

La familia en nuestro país es la principal institución garante del bienestar y la calidad de vida, la que mejor responde ante las crisis y de forma más rápida y eficiente. La nueva sociedad digital hacia la que nos encaminamos supone todo un desafío tanto para la familia como para los sistemas de bienestar, al tener que afrontar retos importantes como el envejecimiento y la soledad, la caída de la fecundidad, la importancia de la conciliación de la vida laboral y privada, el nuevo rol de los jóvenes o los intensos procesos de tecnologización y nuevas formas de sociabilidad. Estos retos demandan la puesta en marcha de políticas familiares que permitan articular medidas de bienestar social que aprovechen las aportaciones de todos los actores de bienestar (estado, mercado, tercer sector y familias).

Esta obra aborda de forma pionera en nuestro país el estudio de las políticas familiares; se estructura en cinco bloques en los que se analizarán: los marcos jurídicos apropiados para su desarrollo, el diseño técnico de estas políticas y su evaluación, las políticas familiares dirigidas a la infancia y la conciliación, y las centradas en juventud y envejecimiento, y por último una recapitulación y conclusiones.

ISBN 978-84-10064-07-2
9 788410 064072

La colección **Enfoques**, está orientada a reunir bajo un mismo volumen el resultado académico de seminarios, jornadas científicas, etc., que sean consecuencia de alguna iniciativa académica de investigación o debate, cuyo resultado suponga una obra colectiva dirigida por un editor o editores.

Junta de Andalucía
Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa
Centro de Estudios Andaluces