

La protección familiar en España: un reto aplazado

ALMUDENA MORENO MÍNGUEZ

Universidad de Valladolid

Recibido: Junio 2013

Aceptado: Julio 2013

Resumen

En este artículo se analiza la situación de las prestaciones familiares en España en el contexto comparado europeo, como un ámbito destacado de las políticas familiares. Para entender adecuadamente el significado de la protección familiar en España se profundiza en el papel que ha tenido el Estado de Bienestar, las políticas familiares y la familia en la definición de dichas políticas. El artículo aporta datos sobre el lugar que ocupa España en el mapa comparado europeo de las prestaciones y plantea los retos futuros a los que se enfrenta la protección familiar en España en un contexto de declive económico.

Palabras clave: políticas familiares, prestaciones familiares, Estado de Bienestar, familia.

Clasificación JEL: H5

Abstract

This paper analyzes the situation of family benefits in Spain in European comparative context, as a key element of family policies. In order to understand the meaning of family protection in Spain the paper analyzes the role played by the welfare state, the family and family policies in the definition of such policies. The article provides data on Spain in the European comparative map of benefits. On the other hand, the paper discusses the future challenges of family protection in Spain in a context of economic decline.

Keywords: Family policies, family benefits, welfare state, family.

JEL classification: H5

1. Introducción

En este artículo nos vamos a ocupar de analizar el estado actual de la protección familiar en España a nivel nacional y en un contexto comparado europeo. Para tal fin vamos a partir del concepto restringido de política familiar¹ y vamos a utilizar varios indicadores relacionados con el gasto social y las ayudas directas a la familia.

En un primer apartado reflexionaremos sobre el significado histórico del modelo de Estado de Bienestar mediterráneo y lo que esto significa para las políticas de protección a la familia en el caso español. Partimos de la idea de que en el régimen de bienestar mediterráneo las prestaciones familiares se han asociado históricamente con el modelo de varón sustentador (*male breadwinner*)² y con el familismo³ (solidaridad familiar) como resultado de una limitada política prestacional de apoyo a la familia. Debido a la escasa visibilidad que ha tenido la familia en las políticas del Estado de Bienestar en España, se trata de un ámbito de estudio emergente, que tiene consecuencias importantes para el bienestar de las familias, la igualdad de género, y la pobreza de las familias, lo que requiere un esfuerzo analítico de diagnóstico y evaluación de las políticas públicas.

En este artículo plantaremos el estado actual de las prestaciones familiares en España en comparación con el resto de Europa, tratando de explicar las razones históricas, culturales e institucionales que explican la escasa relevancia que tienen en este país las prestaciones familiares en términos comparados. También se plantearán los retos a los que se enfrentan estas políticas en el contexto del creciente envejecimiento de la población, el empobrecimiento masivo de las familias como consecuencia de la crisis, el desempleo y el aumento de la pobreza infantil. Dado que la protección a la familia abarca un amplio rango de indicadores, en este artículo nos ceñiremos fundamentalmente a las prestaciones económicas, como políticas explícitas de apoyo a la familia en la seguridad social y a la política de gasto en servicios familiares y sociales de atención a la infancia.

2. Significado de la protección familiar en el régimen de bienestar mediterráneo

El concepto de protección familiar se encuentra directamente vinculado con el término de política familiar. Por tanto, el significado de la protección familiar es muy amplio y abarca una gran pluralidad de políticas y regulaciones del Estado y las Administraciones públicas. Así, por ejemplo, la protección familiar derivada de la Seguridad Social no es sino una parte de la política familiar, siendo, por tanto, un concepto mucho más restringido que el de política familiar. Junto a las prestaciones familiares en sentido estricto es posible encontrar otras prestaciones dentro del ámbito de la acción protectora de Seguridad Social que de una u otra manera se refieren a la familia, ya sea para proteger a alguno de sus miembros, tal como ocurre con las prestaciones que tiene como causa el fallecimiento y supervivencia (viudedad, orfandad o las prestaciones en favor de otros familiares); o prestaciones que tienen en cuenta las responsabilidades familiares a la hora de regular el acceso al derecho a éstas. Desde este

punto de vista la literatura científica distingue entre un concepto amplio o flexible de prestación familiar, que supera el simple ámbito de las prestaciones por hijo a cargo. Entendemos por prestaciones familiares todas aquellas que tienen como beneficiarios a los integrantes del núcleo familiar. Por otra parte, no debemos olvidar que la protección familiar incluye también políticas no directamente vinculadas a las transferencias económicas directas sino con el gasto en servicios sociales destinadas a las familias para facilitar la conciliación y el cuidado de los menores, enfermos y dependientes.

El análisis de la protección de la familia en España puede conducir a confusión si no se explican adecuadamente las claves históricas sobre las que se construyó el modelo de Estado de Bienestar en el que se sentaron las bases de la arquitectura actual de la política familiar. De acuerdo con Meil (2006), la evolución que ha tenido la política familiar española está estrechamente relacionada con las transformaciones sociales, económicas y políticas que han ocurrido en España en los últimos veinte años. El modelo de política familiar de la España democrática se ha tratado de articular sobre la negación del modelo franquista de protección de la familia tradicional (Valiente, 1996; Meil e Iglesias de Ussel, 2001), lo que ha llevado prácticamente a ignorar la familia en las políticas del Estado de Bienestar hasta finales de los años noventa.

La incipiente y limitada política familiar de los años de la transición se asentó en el modelo de familia tradicional en el que el varón era el principal sustentador económico de una familia extensa. La convergencia de factores institucionales, económicos y normativos han dado lugar a lo que numerosos investigadores han denominado el régimen de bienestar mediterráneo (Naldini, 2003; Ferrera, 1996; Ferrera, 2005; Castles, 1996; Moreno Mínguez, 2007), caracterizado por una política familiar básicamente asistencialista, por la prácticamente inexistencia de políticas familiares de apoyo a la conciliación laboral y familiar y por una exigua protección a la familia que ha derivado en un modelo familialista y rudimentario de protección en el que la familia ha asumido las principales funciones de cuidado, crianza y asistencia a través de la solidaridad familiar. Esto ha tenido consecuencias en el empleo femenino, en la fecundidad y en la igualdad de género (Moreno Mínguez, 2007, 2010; Torns, 2011). Sólo en la última década la clase política y la opinión pública han empezado a tomar conciencia de la importancia de las políticas familiares como piedra angular del bienestar de los ciudadanos y de un Estado de Bienestar y sociedad cohesionados. Los últimos estudios realizados han dado cuenta de la incidencia que la crisis económica está teniendo en las familias y más concretamente en la pobreza infantil en España y en el modelo social europeo (Vicenç Navarro y Clua Losada 2012; Del Pino y Rubia, 2013; Moreno, 2013; Salido y Moreno, 2007). La crisis económica está impactando también de lleno en las políticas familiares y esto requiere un análisis sosegado de cómo esta situación puede estar repercutiendo en los escasos avances conseguidos hasta este momento en la igualdad de género y en el proceso de desfamiliarización⁴.

En el análisis comparado de las políticas de protección a la familia los estudios realizados han destacado la diversidad de modelos existentes en relación a las políticas familiares desarrollados y más concretamente en lo que se refiere a las prestaciones familiares (Sanz *et al.*, 2008). Estos estudios remiten al concepto de política familiar. En principio las políticas familiares⁵ fueron definidas originariamente como las gestiones que el Estado hace en favor de las necesidades de las personas para influir en el futuro de la familia como institución (Ka-

merman and Kahn, 1978). La política familiar ha sido conceptualizada de diferente manera por los gobiernos de los distintos países de la Unión Europea. Por ejemplo, en Alemania se conceptualiza, fundamentalmente, como transferencias directas a las familias (child benefits), aunque las políticas aprobadas en 2008 sobre los permisos parentales y los servicios a la infancia han cambiado el significado de la política familiar. En Suecia, ejemplo de régimen de bienestar socialdemócrata, la política familiar se focaliza en garantizar la prestación de servicios públicos a la infancia. Así Skogedal (2007) define como política familiar “aque- llos programas sociales que implican directa o indirectamente gastos por parte del Estado, destinados a las familias y sus necesidades, vía transferencias monetarias, servicios sociales o gastos fiscales”. Teniendo como referencia estas definiciones los investigadores han defi- nido diferentes modelos de políticas familiares acordes con las tipologías de los regímenes de bienestar inspiradas en el trabajo de Esping Andersen (1993; 2000). Tipologías que han sido revisadas y ampliadas por los diferentes investigadores en política social comparada en función de la introducción de indicadores como el género y los modelos familiares (Appleton and Hantrais (2000); Lewis 1992; Guillén y León, 2012; Gornick, Meyers, and Ross; 1997; Kamerman *et al.*, 2003).

Estas tipificaciones han incluido las prestaciones familiares como un indicador más para modelizar las políticas familiares. Sin embargo, es preciso subrayar que el desarrollo o contracción de las prestaciones familiares no siempre se corresponde con la evolución que han tenido los Estados de Bienestar. Por ejemplo, las prestaciones familiares fueron intro- ducidas a posteriori de la Seguridad Social en casi todos los países desarrollados. En 1945 solamente un cuarto de los países desarrollados habían introducido las prestaciones fami- liares (Wennemo, 1994). Por tanto, el concepto de prestaciones familiares adquiere relevancia cuando los gobiernos advierten la necesidad de desarrollar políticas familiares que hagan frente a los retos derivados de los cambios demográficos, la necesidad de conciliar la vida laboral y familiar y después de asumir que la familia es una institución básica en el proceso de formación de capital humano y crecimiento económico.

Uno de los primeros estudios comparados sobre la evolución de las prestaciones fami- liares a partir de los datos disponibles es el de Anne Gauthier (2002), quien examina la evo- lución de las políticas familiares en los países industrializados centrándose en los cambios producidos en las transferencias directas a la familias, el cómputo agregado del gasto social en familia desde 1970 hasta 1990. En base a este análisis de las políticas familiares, Gauthier identifica cuatro grupos de países en la década de los 80, pero con una gran dispersión dentro de cada grupo de países. En esta tipología de políticas familiares y concretamente de presta- ciones familiares presentada por Anna Gauthier se aprecian cuatro agrupaciones de países:

Social-democrática: Caracterizado por un nivel medio de prestaciones familiares en un formato universal de transferencia directas, pero con un elevado nivel de otras formas de apoyo directo a las familias a través de los servicios familiares y los permisos parentales). Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca encajarían en este modelo.

Conservador: Se define por un nivel medio alto de prestaciones familiares directas a las familias (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos).

Europa del sur: Se caracteriza por un reducido nivel de prestaciones familiares (Espa- ña, Italia, Grecia y Portugal).

Liberal: En estos países las prestaciones familiares son reducidas en general y elevadas para las familias en situación de exclusión social o pobreza. (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos)

A pesar de los cambios producidos a partir de 1990, esta tipología sigue siendo válida en el caso de las prestaciones familiares, puesto que han variado relativamente poco, aunque bien es cierto que investigadores como Hall (1993) advierten un cambio de paradigma en los años noventa en las políticas familiares como consecuencia de la progresiva incorporación de la mujer al mercado laboral; cambio que en España resulta bastante cuestionable en base a la evolución que han tenido las políticas familiares (León y Salido, 2013). En concreto el caso español destaca por la limitada protección que ha tenido la familia en las dos últimas décadas a través de las prestaciones familiares gestionadas por las distintas Administraciones públicas, lo que se ha vinculado con la importancia de la familia como institución proveedora de bienestar y protección en el ámbito privado. De hecho el protagonismo de la familia extensa en la provisión de bienestar estaría directamente relacionado con el limitado gasto social en familia en comparación con otros países (Campillo, 2010). De acuerdo con León (2007) en España existe una correlación positiva entre el alto nivel de protección familiar no remunerada y un limitado desarrollo de las políticas de protección a la familia. Si bien el familiarismo se está debilitando o transformando a través de la incorporación de la mujer al mercado laboral (Valiente, 2010), las políticas de protección a la familia siguen ancladas en una cobertura de mínimos y un modelo familiar de crianza y cuidados tradicional, lo que puede agravar la desigualdad de género, empeorar el bienestar de los ciudadanos y potenciar las consecuencias negativas que ya tiene el envejecimiento de la población como consecuencia del estancamiento de la fecundidad. Por todo ello las políticas de protección a la familia se están impulsando con gran ímpetu en la Unión Europea (International Federation for Family Development, 2012) desde hace décadas y con especial atención se focalizan en los países del sur de Europa, donde las características de los modelos familiares e institucionales requieren una revisión de las políticas familiares. Por todo ello, el objetivo de este artículo es describir y evaluar las políticas de protección a la familia desarrolladas en España en un marco comparado europeo que nos permita plantear un escenario de viabilidad futura para las políticas de protección a la familia.

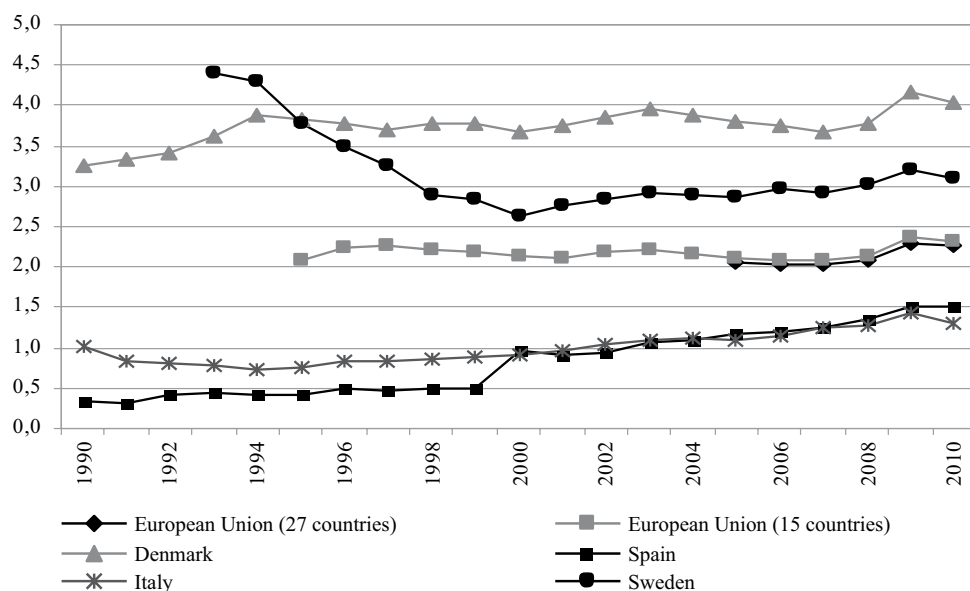
3. La protección familiar en España en perspectiva comparada

Los estudios que han tratado de dar cuenta del estado actual de las políticas familiares en España subrayan que, a diferencia de otros países europeos, España tiene un claro déficit en las políticas de protección a la familia y a la infancia, puesto que carece de una cobertura universal de prestaciones monetarias a las familias con hijos menores y las que existen son insuficientes y las más reducidas de Europa (Sarasola y Lupi, 2011). Si a esto unimos que la crisis económica está suponiendo importantes recortes en las políticas sociales en España si lo comparamos con otros países europeos como Francia o Finlandia (CES, 2013), podemos afirmar que se puede agudizar el lastre de las políticas de protección a la familia en España y convertirse en un factor más de la desconfianza que tienen los españoles hacia las instituciones.

A continuación vamos a analizar y evaluar la situación real de la protección a la familia en España en perspectiva comparada. La principal fuente de datos sobre políticas familiares EUROSTAT (SEEPROS) distingue la función de protección social denominada 'Familia - hijos', constituida por las transferencias monetarias para el mantenimiento de rentas durante el período de permisos por maternidad y, por otro, las prestaciones por hijos a cargo. También se engloban en esta función otras prestaciones familiares en dinero y en especie, como son los gastos destinados a planificación familiar, ayudas sociales a favor de los niños y de la Familia, compensación de gastos médicos de la madre y el hijo y otras formas de apoyo a las futuras madres. Si bien esta es una de las funciones definidas por Eurostat en la protección social, no debemos olvidar que el abanico de las políticas familiares es mucho más amplio y se refiere a todas aquellas políticas que incluyan medidas de actuación pública con destino a las familias, al menos las que impliquen gasto público.

Como un primer acercamiento al estado de la protección familiar en España a continuación presentamos un gráfico en el que se representa la evolución que ha tenido el gasto social en familia como porcentaje del PIB en España en comparación con otros países de nuestro entorno. Lo primero que destaca es el hecho de que en España se ha producido un incremento relativo en esta partida desde el año 1990, donde este gasto era del 0,3% pasando a ser el 1,5% en 2010. Sin embargo, y a pesar de este aumento, España junto con Italia son los países que menos gastan en familia en comparación con Finlandia o Suecia donde estos porcentajes se sitúan por encima del 3% en 2010. Este mapa general está indicando que los esfuerzos realizados han sido insuficientes para equipararnos con el resto de los países europeos.

Gráfico 1
Evolución gasto social en familia 1990-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

El mapa comparado que ofrece la OCDE para el año 2009 en materia de protección familiar permite identificar el tipo de política desarrollada por cada país, así como realizar una agrupación por países según la cuantía de dichas prestaciones. En primer lugar destacan los países del norte de Europa (Finlandia, Dinamarca y Suecia), donde el gasto social en servicios familiares es el más elevado de Europa, mientras que los países anglosajones (Reino Unido e Irlanda) tienen las transferencias directas más elevadas dirigidas a las familias en situación de exclusión y los porcentajes más reducidos en servicios familiares. Le siguen los países denominados conservadores (Alemania, Países Bajos y Luxemburgo) donde las prestaciones directas son relativamente elevadas en términos comparados. En último lugar destacan los países del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) donde las transferencias directas y los gastos en servicios familiares son los más reducidos de todos los países considerados (Thenevon 2011).

Tabla 1
Gasto público en transferencias directas a las familias, servicios e incentivos fiscales
(% del PIB, 2009)

	Régimen	Transferencias	Servicios	Incentivos fiscales para las familias	Total
Dinamarca	Social demócrata	1,627	2,270	0,000	3,896
Finlandia	Social demócrata	1,672	1,618	0,000	3,290
Noruega	Social demócrata	1,423	1,790	0,128	3,342
Suecia	Social demócrata	1,576	2,172	0,000	3,748
España	Mediterráneo	0,668	0,853	0,245	1,767
Grecia	Mediterráneo	1,020	0,405		1,425
Italia	Mediterráneo	0,784	0,800	0,000	1,583
Portugal	Mediterráneo	1,034	0,472	0,202	1,708
Reino Unido	Liberal	2,456	1,376	0,383	4,215
Alemania	Conservador	1,161	0,891	1,014	3,066
Austria	Conservador	2,343	0,572	0,036	2,951
Bélgica	Conservador	1,774	1,041	0,640	3,454
Francia	Conservador	1,437	1,763	0,784	3,984
Irlanda	Conservador	3,263	0,824	0,151	4,239
Luxemburgo	Conservador	3,511	0,533	0,000	4,044
Países Bajos	Conservador	0,782	0,930	0,772	2,484
Media OECD-33		1,658	1,144	0,290	3,093

Fuente: Elaboración propia a partir de Social Expenditure Database, OCDE

Según los datos ofrecidos por Eurostat para el año 2010 procedentes de SESPROS el mapa europeo de la protección familiar es muy similar a los datos ofrecidos por la OCDE. En este caso la desagregación de la categoría “familia-hijos” se amplía y nos permite comparar la cuantía real de tales prestaciones en cada país. La tabla 2 evidencia que para el año 2010 los países del norte de Europa están a la cabeza en gastos sociales en servicios familiares, mientras que en los países del sur de Europa no superan el 0,2% del PIB. Por otra parte, Alemania, Irlanda y Luxemburgo tienen las transferencias familiares directas más elevadas de los países seleccionados. Estos datos constatan las diferencias existentes entre países en protección familiar y concretamente las deficiencias del modelo de protección familiar en España.

Tabla 2
Gasto en familia por función (% del PIB, 2010)

	Transferencias directas	Transferencias periódicas directas	Prestación por nacimiento	Prestación periódica por permiso parental	Asignación familiar por hijo o familiar	Prestaciones en especie	Guarderías y servicios infantiles	Ayuda familiar y vivienda
Unión Europea (27 países)	1,458	1,396	0,206	0,097	1,031	0,493	0,440	0,141
Unión Europea (15 países)	1,475	1,413	0,212	0,068	1,074	0,518	0,469	0,149
Bélgica	1,739	1,704	0,162	0,000	1,536	0,449	0,072	0,186
Dinamarca	1,573	1,568	0,573		0,966	2,215	1,642	0,573
Alemania	2,205	2,182	0,082	0,187	1,827	0,000	0,529	0,000
Irlanda	3,213	3,213	0,207	0,000	1,881	0,442	0,000	0,424
Grecia	1,235	1,044	0,207	0,065	0,666	0,331	0,193	0,047
España	0,648	0,471	0,210	0,022	0,197	0,601	0,565	0,062
Francia	1,770	1,571	0,168	0,112	1,289	0,869	0,541	0,320
Italia	0,680	0,680	0,200	0,000	0,427	0,183	0,182	0,099
Luxemburgo	3,319	3,191	0,255	0,169	2,392	0,649	0,530	0,014
Países Bajos	0,745	0,745	0,000	0,000	0,725	0,492	0,492	0,000
Austria	2,339	2,325	0,157	0,000	2,063	0,616	0,553	0,139
Portugal	0,977	0,976	0,290	0,000	0,613	0,004	0,347	0,048
Finlandia	1,688	1,682	0,575	0,215	0,805	1,615	1,082	0,332
Suecia	1,521	1,520	0,743	0,005	0,711	1,589	1,047	0,390
Reino Unido	1,193	1,184	0,349	0,000	0,827	0,651	0,308	0,193

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat

Si nos referimos al gasto social destinado a la educación infantil de 0 a 3 años la situación de precariedad es similar a la presentada en los datos previos. Una vez más destacan los países de Dinamarca y Suecia con un gasto social del 1,4% del PIB, mientras que España tan sólo destina el 0,6%, Italia el 0,7% y Portugal el 0,4%. Estos datos explican que tan sólo el 29% de los niños españoles menores de dos años asistan a escuelas de educación infantil, de titularidad

generalmente privada, en el curso 2010-2011 según los datos ofrecidos por el Ministerio de Educación. Estos datos comparados evidencian el subdesarrollo que tiene la educación infantil pública para los menores de tres años, con las consecuencias que esto tiene para la compatibilización laboral y familiar, así como para el empleo femenino y la igualdad de género.

Tabla 3
Gasto en servicios infantiles (% del PIB, 2009)

	Régimen	Guarderías	Educación Infantil	Gasto total
Dinamarca	Social demócrata	0,723	0,705	1,428
Finlandia	Social demócrata	0,832	0,253	1,085
Noruega	Social demócrata	0,882	0,349	1,230
Suecia	Social demócrata	0,885	0,541	1,426
España	Mediterráneo	0,552		0,552
Grecia	Mediterráneo	0,122	0,000	0,122
Italia	Mediterráneo	0,180	0,477	0,657
Portugal	Mediterráneo	0,000	0,390	0,390
Reino Unido	Liberal	0,456	0,674	1,129
Alemania	Conservador	0,093	0,394	0,487
Austria	Conservador	0,400	0,000	0,400
Bélgica	Conservador	0,072	0,591	0,662
Francia	Conservador	0,443	0,676	1,119
Irlanda	Conservador	0,000	0,432	0,432
Luxemburgo	Conservador	0,411	0,000	0,411
Países Bajos	Conservador	0,516	0,414	0,930
Media OECD-33		0,316	0,388	0,704

Fuente: Elaboración propia a partir de Social Expenditure database 2012; OCDE Education database

El análisis comparado general presentado en párrafos anteriores nos permite identificar con claridad al modelo de protección familiar del sur de Europa (España, Italia, Grecia y Portugal) caracterizado por una limitada política de protección a la familia. En base a estas consideraciones generales a continuación vamos a analizar el estado actual de la protección familiar en España. Para ello vamos a utilizar los datos desagregados que ofrecen las fuentes disponibles que son fundamentalmente las referidas a las prestaciones por hijo a cargo, las prestaciones de maternidad y de paternidad. Partimos de la hipótesis de que en España este tipo de prestaciones han sido anecdóticas y meramente simbólicas, ya que su cuantía monetaria ha sido muy limitada desde el inicio de la transición democrática (Obiol, 2006; Panizo, 2001).

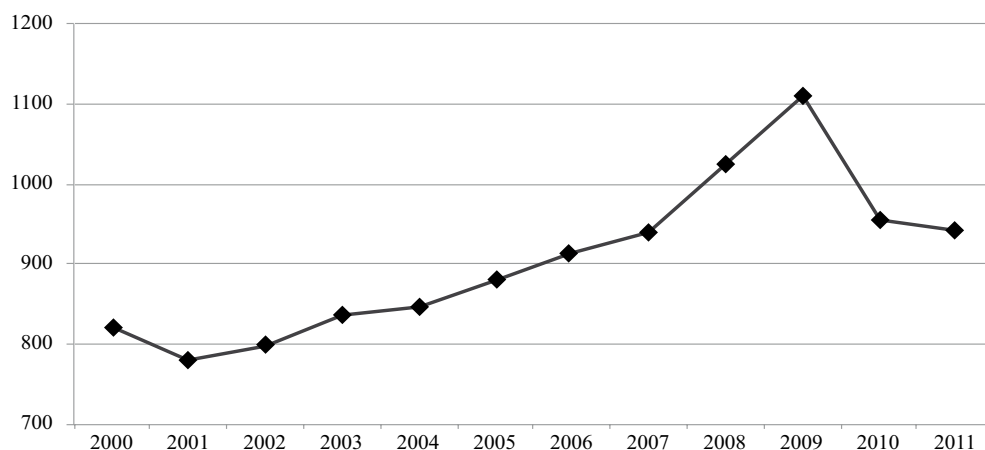
La cuantía total de las prestaciones por hijo a cargo es el mejor indicador para valorar la importancia que ha tenido en España las transferencias monetarias directas destinadas a las familias con hijos. Según Obiol (2006) estas prestaciones se caracterizan por la desvirtua-

ción como medida de política familiar. La actual configuración del sistema de prestaciones por hijo a cargo procede fundamentalmente de la Ley 26/1990 de 20 de diciembre, Ley de Prestaciones No Contributivas (LPNC) que fue ampliada con la Ley de Igualdad de 2007.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha llevado a cabo una notable intensificación y ampliación de la acción protectora de la Seguridad Social, ya que, al tiempo que ha introducido importantes modificaciones en el régimen jurídico de las prestaciones otorgadas en caso de maternidad y de riesgo durante el embarazo, ha incorporado en el ordenamiento jurídico de la protección social dos nuevos subsidios: el correspondiente al permiso por paternidad y el que se concede en supuestos de riesgo durante la lactancia natural; todo ello con el objetivo de mejorar la integración de la mujer en el ámbito laboral y para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar. Hasta la aprobación de esta ley, las prestaciones familiares de índole asistencial se reducían a las prestaciones económicas “por hijo a cargo”, “por nacimiento de tercer o sucesivos hijos” y “por parto múltiple”. La nueva prestación económica supone un nuevo avance en la política familiar, tradicionalmente muy limitada, dada las cuantías dispensadas, especialmente por los hijos o acogidos discapacitados (Torollo, 2008).

Tal y como se observa en el gráfico siguiente las prestaciones por hijos en España se caracterizan por su escasa cuantía, que apenas ha variado en las últimas décadas, además de por su rigidez. Un claro ejemplo de esta inflexibilidad es el establecimiento de la edad de 18 años como límite para dejar de ser considerado hijo dependiente, sin introducir, como hacen otros países, elementos de flexibilidad en el caso de que los hijos continúen realizando sus estudios. Sólo se contempla una cuantía para los hijos mayores de 18 años en caso de minusvalía superior al 33%.

Gráfico 2
Gasto en prestaciones familiares periódicas por hijo o menor acogido a cargo
(millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Cuentas y Balances de la Seguridad Social 2000-2009. Presupuestos 2010 y 2011

La prestación por hijo a cargo, en el caso de hijos menores de 18 años, no es de carácter universal. La cuantía de esta prestación cuando el hijo no es discapacitado es de 291 euros al año y apenas ha variado en los últimos años. Tienen derecho a la prestación todas las familias cuyos ingresos anuales, de cualquier naturaleza, no superen los límites establecidos, que para el año 2011 son los siguientes: para un hijo el límite de ingresos es de 11.264,01, para dos hijos 12.953,61, para tres hijos 16.953,05 y para más de tres hijos el resultante de aplicar la fórmula $16.953,05 [(n^{\circ} \text{ hijos} - 3) \times 2.745,93]$. Para las prestaciones por hijos a cargo con discapacidad, no se exige límite de recursos. En cuanto a las prestaciones de pago único cabe destacar que sólo se contempla para partos o adopción múltiple desde 2008, además del pago por nacimiento de hijo que fue suprimida con efectos del 1 de enero de 2011, de acuerdo con el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. En el cuadro siguiente se puede observar la cuantía para cada categoría. Destaca el hecho de que en el año 2011 se ha reducido la cuantía de las prestaciones por hijo menor acogido de edad inferior a 5 años sin discapacidad y desde el año 2008 ha aumentado la cuantía por hijos menores acogidos con algún tipo de discapacidad. En definitiva los datos aportados en esta tabla evidencian la escasa cuantía que representan las prestaciones por hijo a cargo en España.

Tabla 4
Cuantías y revalorizaciones de las prestaciones familiares por hijo a cargo

PRESTACIONES FAMILIARES PERIÓDICAS	2000	2005	2008	2010	2011	2012 (1)
Hijos o menores acogidos menores de 18 años						
Hijo o menor acogido de edad inferior a 5 años sin discapacidad (1)			500,00	500,00	291,00	291,00
Hijo o menor acogido de edad entre los 5 y 18 años sin discapacidad	291,00	291,00	291,00	291,00	291,00	291,00
Hijo o menor acogido con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	571,07	568,77	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Hijos mayores de 18 años						
Con discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	2.817,06	3.217,08	3.956,76	4.129,20	4.249,20	4.292,40
Con discapacidad en grado igual o superior al 75 por 100	4.225,59	4.825,68	5.935,20	6.194,40	6.374,40	6.439,20
PRESTACIONES FAMILIARES DE PAGO ÚNICO	2000	2005	2008	2010	2011	2012 (1)
Prestación económica por parto o adopción múltiple						
2 Hijos			2.400,00	2.533,20	2.565,60	2.565,60
3 Hijos			4.800,00	5.066,40	5.131,20	5.131,20
4 Hijos y más			7.200,00	7.599,60	7.696,80	7.696,80
Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas			1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Prestación económica por naciendo o adopción de hijo (2)			2.500,00	2.500,00	-	-

Notas: (1) En el año 2010 la cuantía de la asignación económica por hijo o menor acogido sin discapacidad correspondía a menores de 5 años y a partir del año 2011 la prestación queda suprimida con efectos del 1 de enero (Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo) y (2) Prestación suprimida con efectos del 1 de enero de 2011, de acuerdo con el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

Fuente: Elaboración propia a partir del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

En lo que se refiere a las prestaciones por paternidad y maternidad hemos analizado los datos disponibles a partir de 2008, ya que con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, estos datos no son homogéneos y comparables con los datos anteriores a dicha fecha. Respecto a las prestaciones económicas por maternidad, la cuantía del subsidio es equivalente al 100 por 100 de la base reguladora correspondiente y, en caso de parto múltiple y adopción o acogimiento de más de un menor, realizado de forma simultánea, se concede un subsidio especial por cada hijo, a partir del segundo, igual al que corresponda percibir por el primero, durante el período de seis semanas, inmediatamente posteriores al parto, o a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción. El permiso por paternidad, es un derecho individual y exclusivo e intransferible del padre y trata de favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral en términos de igualdad. La cuantía de esta prestación es similar a la establecida para la maternidad y la duración del permiso es de 13 días. Según los datos ofrecidos por la Seguridad Social en el año 2011, el total de las prestaciones por maternidad y paternidad ascendió a 1.824.181,51 de euros. El total de las prestaciones por maternidad se corresponde prácticamente con las percibidas por la madre pues, como se indica más arriba, en las prestaciones de maternidad por parto —que suponen más del 95%— todas las madres están obligadas a tener como mínimo seis semanas de descanso. El porcentaje de padres perceptores de esta prestación en el año 2011 era del 1,8%⁶. En definitiva estos datos constatan que se han producido avances importantes en la protección por maternidad y paternidad, reconociendo el permiso de 13 días de paternidad, aunque el uso del mismo está aún muy debajo de lo que desearía deseable para conseguir la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

4. Retos de la protección familiar ante la crisis económica

Es posible que el retroceso en la protección a la familia como consecuencia de la crisis en un contexto como el español, donde las políticas familiares se han caracterizado por su marcado carácter asistencialista y por el limitado desarrollo de las mismas, puede suponer un deterioro de las condiciones de vida de gran número de ciudadanos, fundamentalmente en las familias con hijos en situación de vulnerabilidad económica. Esto incrementará la pobreza infantil, como ya han puesto de manifiesto numerosos estudios (Vicenc Navarro y Clua Losada 2012; Del Pino y Lara, 2013; Flaquer, 2011), además de suponer un retroceso importante en la igualdad de género sin menoscabar los efectos demográficos que pueda tener este recorte en protección social en la ya reducida fecundidad en España y el envejecimiento de la población.

En términos de calidad-eficiencia de las políticas de protección a la familia desarrolladas en España, desde la perspectiva de los destinatarios de las mismas, los estudios empíricos realizados a tal efecto indican que éstas han sido en parte ineficientes para reducir por ejemplo la pobreza infantil de determinados grupos como las familias monoparentales, las familias con desempleados o las familias formadas por ciudadanos de otras nacionalidades. En este punto la variable hogar cobra una importancia clave para analizar la incidencia de las

políticas de protección a la familia. El diseño futuro de las políticas de protección a la familia deberían tener en cuenta las tipologías familiares (hogares monoparentales, un sustentador, dos o varios sustentadores, ningún sustentador, número de dependientes, nacionalidad de los miembros de los hogares, etc.)

Otro reto de las políticas de protección a la familia es favorecer el empleo femenino de calidad, puesto que España es uno de los países donde hay menor porcentaje de mujeres con hijos menores de tres años ocupadas, aunque la recesión está cambiando estas tendencias. Dicha ineficiencia se debe en parte a las reducidas prestaciones familiares destinadas a las familias con cargas familiares, pero sobre todo a la limitada inversión pública en servicios familiares de atención a la infancia (Moreno, 2007). Los estudios realizados han puesto de manifiesto que la eficiencia de las prestaciones familiares es mayor cuando se destinan a impulsar servicios familiares para los dependientes, porque ello favorece la independencia económica de los cuidadores y favorece su inserción laboral. Estos mismos estudios también han demostrado que este tipo de políticas tienen una incidencia positiva en la fecundidad en mayor medida que las transferencias directas a las familias por hijo a cargo (Moreno Mínguez, 2007).

Por otra parte, las políticas de protección a la familia deben contribuir al bienestar de los ciudadanos en términos no estrictamente económicos sino de satisfacción con su vida familiar y laboral (*family well-being*) (Moreno Mínguez, 2013; Zimmerman, 1992). La sociología de la familia y la ciencia económica han tratado de operacionalizar el *well-being* basándose en indicadores como los ingresos, el empleo, la salud, la vivienda, etc., y sólo recientemente se han empezado a interesar por indicadores como la satisfacción personal con el trabajo, con la familia, con el vecindario, con el medio ambiente, etc. (Sen 1982). Por tanto, uno de los retos futuros de las políticas familiares será favorecer el bienestar de los ciudadanos invirtiendo en conciliación de la vida laboral, familiar y personal para que estos puedan tener mayor grado de satisfacción con el tiempo que dedican al trabajo, a la familia y a su vida personal.

En definitiva, las políticas públicas futuras deben ser capaces de ver más allá del resultado a corto plazo del control de déficit público y planificar a largo plazo invirtiendo en políticas de protección a la familia (tanto en transferencias monetarias directas como en servicios familiares y políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal) que den respuesta a las demandas ciudadanas para fortalecer la confianza en las instituciones y por tanto invertir bienestar social e individual.

El reto futuro de las políticas de protección a la familia en un contexto de control de déficit público y por tanto de reducción del gasto social pasa por concienciar a los poderes públicos y financieros de que la protección a la familia es una inversión a largo plazo, más que un gasto, ya que favorece activos de futuro como el bienestar, la educación de calidad de los niños como forma de capital social y humano, la empleabilidad de hombres y mujeres y en definitiva la cohesión social y la confianza en las instituciones.

Conclusiones

Los datos aportados en este manuscrito han puesto de manifiesto la multidimensionalidad del concepto de protección familiar, así como la dificultad que tiene la comparación de los indicadores elaborados a tal efecto para medir el estado actual de la protección a la familia en Europa, dada la complejidad de los mencionados indicadores y la diferente clasificación que utiliza cada país. Sin embargo, el mapa comparado presentado en este artículo nos ha permitido acercarnos a una realidad compleja que en el caso español depende de múltiples factores, entre los que destacan el rudimentario sistema de protección social, el papel que tiene la familia como proveedor de bienestar y la limitada concienciación que tienen los ciudadanos y las élites políticas de la importancia que tienen las prestaciones familiares para la cohesión social y el bienestar social. En términos comparados europeos destaca el hecho de que aquellos países con Estados de bienestar fuertes en materia de protección familiar son aquellos que mejor posicionados están para hacer frente a los efectos adversos de la crisis sobre el bienestar de los ciudadanos. Es el caso de los países que se incluyen en lo que denominamos régimen de bienestar socialdemócrata como Finlandia, Suecia, Dinamarca y Noruega.

En términos específicos comparados podemos concluir que para España se ha constatado un reducido gasto en protección familiar, tanto en transferencias monetarias directas como en servicios de atención a la infancia, a lo que se une las insuficientes medidas para conciliar vida laboral y familiar. Debido a esto y a los efectos de la crisis económica sobre las políticas públicas de gasto, España se sitúa entre los últimos países de la Unión Europea en protección a la familia.

Así pues la lectura e interpretación de los datos comparados presentados en este artículo debe motivarnos a reflexionar sobre el lugar que ocupan actualmente las políticas de protección familiar en España y el que sería deseable que tuvieran. La inversión en políticas públicas de protección a la familia en un país donde la solidaridad familiar es un pilar fundamental del Estado de Bienestar y donde las primeras son prácticamente anecdóticas, las políticas familiares son indispensables para mejorar la situación de la infancia, de los dependientes, y de las familias en general y así poder hacer frente al incremento que se está produciendo en los indicadores de pobreza y exclusión social en España como consecuencia de la crisis económica.

Notas

1. Por política familiar entendemos un amplio abanico de políticas sociales referidas a la conciliación laboral y familiar, las regulaciones jurídicas, los servicios de atención a los dependientes, las prestaciones, etc. En este artículo nos vamos a referir a un concepto restringido de política familiar que abarca fundamentalmente las prestaciones familiares.
2. El modelo familiar de varón sustentador (male breadwinner) ha sido definido por Pascall (2006), como un modelo ideal de familia en el que el varón es el principal sustentador económico mientras que la mujer se ocupa de las tareas domésticas y del cuidado de las personas dependientes. En el caso español este modelo familiar presenta ciertas peculiaridades, puesto que en España no se ha dado el proceso de desarrollo industrial acontecido en otros países como Reino Unido o Alemania, de donde es originario este concepto (Lewis, 2002). En el caso español habríamos evolucionado a lo que Pfau-Effinger (2004, 2005) ha denominado el modelo del doble sustentador/familia extensa, donde las políticas de protección a la familia son limitadas y predomina el

- régimen de bienestar de ‘solidaridad familiar’ como es el caso de España e Italia (Naldini, 2003).
3. En este caso el concepto de familismo hace referencia a las redes familiares de protección en el cuidado de niños, enfermos y ancianos ante la carencia de un Estado de Bienestar que preste adecuadamente estos servicios. Se trata pues de un práctica social característica de los países del sur de Europa y vinculada con la solidaridad familiar y la familia extensa (Moreno Mínguez, 2007; Naldini, 2003).
 4. Por desfamiliarización entendemos el proceso mediante el cual las políticas públicas contribuyen a reducir la dependencia de los individuos con respecto a la familia (Esping Andersen, 1999, 2009).
 5. En términos analíticos las políticas familiares abarcan un gran abanico de indicadores (gasto social directo en las familias, en servicios de atención a los dependientes, permisos parentales, childcare, tiempos de trabajo, etc). Para más información sobre estos indicadores ver OCDE Family Database. Jane Jenson y Mariette Sineau (1994) definen a las políticas familiares como “aquellos programas sociales que implican directa o indirectamente gastos por parte del Estado, destinados a las familias y sus necesidades, vía transferencias monetarias o gastos sociales.
 6. El porcentaje de padres perceptores se ha calculado sobre la cifra de prestaciones percibidas por la madre.

Bibliografía

- Abrahamsson, P.; Boje, T. and Greve, B. (2005): *Welfare and Families in Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Appleton, L. and Hantrais, L. (2000): *Conceptualizing and Measuring Families and Family Policies in Europe in Cross-National Research Papers Sixth Series: Improving Policy Responses and Outcomes to Socio- Economic Challenges: Changing Family Structures, Policy and Practice*. European Research Centre: Loughborough University
- Campillo, I. (2010): “Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España”, *Política y Sociedad*, 47 (1) pp. 189-213.
- Castles, F. G. (1993): *Family of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Ashgate.
- Consejo económico y social de España (2013): *Distribución de la renta en España, desigualdad, cambios estructurales y ciclos*. Informe 03|2013, Madrid: CES.
- Del Pino, E. y Rubio Lara, M^a (2013): *Los Estados de bienestar en la encrucijada*, Madrid: Tecnos
- Esping Andersen, G. (2009): *The Incomplete Revolution. Adapting Welfare States to Women's New Role*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fagnani, J. and Math, A. (2008): “Family packages in 11 European countries: Multiple approaches,” in A. Leira and C. Saraceno (eds.), *Childhood: Changing Contexts*. Bingley: Emerald Group Publishing, pp. 55–78.
- Ferrera, M (1996): “The “Southern Model” of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6, 1, pp. 17-37.
- Ferrera, M. (ed.). (2005): *Welfare state reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, Routledge/EUI Studies in the Political Economy of Welfare.
- Flaquer, L. (2011): “La pobreza infantil en España”, *Temas para el debate*, 205, pp.
- Gauthier, A. (2002): “Family policies in industrialized countries: is there convergence?,” *Population*

57 (2) pp. 447–474.

Gauthier, A. (1999): “Historical Trends in State Support for Families in Europe (post 1945)”, *Children and Youth Services Review*, vol 21, no 11/12, pp. 937-65.

Gorelli Hernández, J. (2005): “Seguridad Social y protección familiar”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 59.

Gornick, J. and Meyers, M. (2006): “Welfare regimes in relation to paid work and care: A view from the United States on social protection in the European countries,” *Revue Française des Affaires Sociales*. Paris.

Guillén A. and León, M. (2012): *The Spanish Welfare State in European Context*, London: Asghate.

Hall, P. (1993): “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25: 3, pp. 275-296.

Hantrais, L. (2004): *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe*, Bristol: The Policy Press.

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

International Federation for Family Development (2012): Family policy and demographic change: The role of the European Union, The Family Watch.

Kamerman, S. B., and Kahn, A. J. (1978): *Family Policy: Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia University Press.

Kamerman, S., Neuman, M., Waldfogel, J.; and Brooks-Gunn, J. (2003): “Social policies, family types and child outcomes in selected OE CD countries,” *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 6, Paris.

León, M. (2007): “Speeding up or holding back? Institutional factors in the development of childcare provision in Spain”, *European Societies*, Vol. 9 (3), pp. 315-337.

León, M. y Salido, O. (2013) “Las políticas de protección a la familia en perspectiva comparada: divergencias nacionales frente a desafíos compartidos”, en Del Pino, E. y Rubio, L (edtas), *Los Estados de bienestar en la Encrucijada*, Madrid: Tecnos.

Lewis, J. (1992). “Gender and the development of welfare regime,” *Journal of European Social Policy* 2(3) pp. 159–173.

Meil, G. (2006): “The Evolution of Family Policy in Spain.” *Marriage and Family Review* Vol. 39, No. 3/4, pp. 359-380.

Moreno Mínguez, A. (2007): *Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa. Incidencia de las políticas familiares y laborales*, Madrid, CIS.

Moreno Mínguez, A. (2012): “(2012): “Gendered work-family balance in Spain from a European comparative perspective”, *Family Science*, 2, pp.262-276.

Moreno Mínguez, A (ed.) (2013): *Family well-being. European Perspectives*, New York, Springer

Moreno, L. (2013): *La Europa Asocial. Crisis y Estado de Bienestar*, Barcelona: Península.

Naldini, M. (2003): *The Family in the Mediterranean Welfare States*. London & Portland: Frank Cass.

Obiol, S. (2006): “El sistema de prestaciones por hijo a cargo en España”, *Revista Internacional de*

Sociología, 43: 95-117

- Panizo Robles J. (2001): "Las prestaciones familiares en el ámbito de la Seguridad Social", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 29, pp. 13.
- Pascall, G. (2006): Entry of "male bread winner" in T. Fitzpatrick, N. Manning, J. Midgely, H-J. Kwon and G. Pascall (eds), *International Encyclopedia of Social Policy*, London: Routledge
- Pfau-Effinger, B. (2004). "Historical paths of the male breadwinner family model explanation for cross-national differences", *British Journal for Sociology* 55, 3, pp. 377-399.
- Pfau-Effinger, B. (2005): 'Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements'. *European Societies*. 7 (2): 321-347.
- Torns, T. (2011): "Conciliación de la vida laboral y familiar o corresponsabilidad: ¿el mismo discurso?", *Rideg*, 1/11, pp. 5-13.
- Salido, O. Y Moreno, L. (2007): "Bienestar y políticas familiares en España", *Política y Sociedad*, 44, 2, pp.31-44.
- Sanz, J.; Romero, D. y Álvarez, S. (2008): *La protección de la familia en la Unión Europea. Análisis comparado y simulación de reformas aplicadas a España*, Bilbao: Fundación BBVA.
- Sarasola, S. y Luppi, F. (2011): "Crisis económica y pobreza infantil en algunos países de la Unión Europea". En Navarro, V. y Tur, M. (dirs.). *Estudio sobre la situación social de la familia y la infancia en España*, Barcelona. Observatorio Social de España. Universidad Pompeu Fabra.
- Sen, A. (1982): *Choice, Welfare and Measurement*, Oxford: Basil Blackwell.
- SKOGEDAL, L. (2007): *Unearthing a European Union Family Policy. The impact of social protection policies*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, working paper, 4
- Thévenon, O. (2011): "Family Policies in OECD Countries: A Comparative Analysis", *Population and Development Review* 37(1), pp. 57-87
- Torollo González F. (2008): "La nueva prestación asistencial de la Seguridad Social por nacimiento o adopción de hijo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 74.
- Valiente, C. (1996): "The rejection of authoritarian policy legacies: Family policy in Spain (1975-1995)". *South European Society & Politics* 1, PP. 95-114.
- Vicenç Navarro y Clua-Losada (Cord.) (2012): *El impacto de la crisis en las familias y en la infancia*, Barcelona, Ariel.
- Wennemo, I. (1994): *Sharing the Costs of Children Studies on the Development of Family Support in the OECD*, Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Zimmerman, S. (1992): *Family Policies and Family Well-being*, Newbury Park: Sage.