

Comunidad Europea

Inventario de las medidas adoptadas en pro de la familia

En este documento se hace un sucinto inventario de las medidas adoptadas en beneficio de la familia partiendo de las respuestas al cuestionario enviado por la Comisión a los países miembros. Tras recordar las disposiciones sobre las compensaciones de orden económico del coste de mantenimiento de los hijos, así como las relativas al entorno exterior a la familia, se abordan más detalladamente las medidas directamente relacionadas con los cuatro temas de interés común definido en la Comunicación.

I. COMPENSACION DE LAS CARGAS ECONOMICAS

1. PRESTACIONES FAMILIARES

El aumento global y la reestructuración de las prestaciones familiares, con objeto de garantizar una mejor compensación del coste de mantenimiento de los menores y una mejora del nivel de vida de las familias, son objetivos comunes a todos los países.

Todos los países de la Europa de los Doce abonan prestaciones familiares a sus ciudadanos. La cuantía de estas prestaciones, así como los criterios de atribución varían de un país a otro, pero en la mayoría de los casos las prestaciones se ven incrementadas cuando están destinadas a familias numerosas o a familias con ingresos reducidos; también pueden ser mayores cuando el cabeza de familia está en paro o es un inválido o cuando el menor es huérfano o minusválido. La edad límite para la concesión de prestaciones familiares varía de los 16 a los 25 años según el país (para más información sobre los requisitos de atribución, véanse los cuadros comparativos elaborados por la Comisión).

Para completar las prestaciones familiares, Luxemburgo y la República Federal de Alemania han creado, como Francia, una prestación de crianza que se abona a las familias en las que uno de los cónyuges se ocupa exclusivamente

de la crianza de un niño menor de dos años. Esta medida entró en vigor en enero de 1989 en Luxemburgo y se aplica desde 1986 en la RFA. En Francia afecta a las familias con tres hijos como mínimo.

Otras ramas de la seguridad social contribuyen también a instaurar una protección eficaz de la familia.

En los Países Bajos, en Luxemburgo y en Francia, como en la RFA, el legislador se ha preocupado de la cuestión del impago de las prestaciones de alimentos. En 1984, el Parlamento aprobó una Ley fundamental en la que se confía a los organismos deudores de las prestaciones familiares el cobro de las prestaciones de alimentos impagadas. En lo sucesivo, se atribuye al subsidio de orfandad, denominado subsidio de apoyo familiar, el carácter de anticipo sobre prestación de alimentos que cobrarán las cajas de prestaciones familiares. En la RFA, en caso de que el padre no pague la pensión de alimentos, el Estado puede ocupar su lugar temporalmente y abonar una pensión (228 DM en el momento actual).

En Francia, en los Países Bajos y en Luxemburgo hay toda una serie de disposiciones dirigidas a la elaboración de un estatuto para el progenitor que se queda en el hogar, en el que se le garantice protección por vejez, enfermedad maternidad. En Francia, esto se ha traducido, por ejemplo, en un aumento del 10% del importe de la pensión de las personas que hayan tenido al menos tres hijos. En Luxemburgo, «el periodo de crianza de un niño puede computarse por doce meses como periodo efectivo de seguro. Pueden computarse periodos de seis años por un niño, de ocho años por dos niños y de diez años por tres niños para completar el periodo del seguro de pensión».

2. ASISTENCIA SOCIAL

Los servicios sociales, que incluyen entre sus atribuciones la protección de la infancia y de la juventud y la ayuda a la familia, son numerosos y variados en los distintos Estados miembros. Su enumeración sería larga y farragosa. Parece más adecuado recordar que los objetivos de dichos servicios pueden resumirse de la siguiente forma: garantizar la asistencia y atención temporal a los niños, facilitar asistencia y consejo a los jóvenes, a las parejas y a las familias y, por último, ayudar a las familias en las que haya personas con dificultades (minusválidos, ancianos, toxicómanos, etc...), con objeto de aligerar sus cargas domésticas.

Los instrumentos adecuados para responder al primer objetivo son las guarderías, las escuelas maternas y la escuela elemental.

También puede darse a los niños asistencia médica a través de las guarderías y los centros escolares (Portugal, Italia, Luxemburgo, Dinamarca y Francia).

Portugal va todavía más lejos, ocupándose de la alimentación de los jóvenes. Hay distribución gratuita de leche en los centros de enseñanza primaria y en algunas escuelas se han instalado comedores escolares, para que todos los niños reciban una alimentación suficiente. En las escuelas de Irlanda se ofrecen a los niños comidas que son reembolsadas en un 50% por los distintos «county».

El segundo objetivo se lleva a cabo, principalmente, a través de los consejeros de familia. En Francia, Bélgica, Italia, los Países Bajos, Dinamarca y Luxemburgo hay diversos centros que ofrecen asistencia psicológica a los alumnos de enseñanza post-primaria, fundamentalmente para evitar el retraso escolar. Otros centros ofrecen asistencia psicológica y social a las parejas con objeto de

que ejerzan una paternidad responsable o cuando atraviesan un período de crisis (Francia, Italia y Bélgica).

Por último, la vigilancia de las condiciones de vida de los niños suele ejercerse a nivel de las autoridades locales: malos tratos, situación familiar conflictiva, etc., así como la prevención de la delincuencia (España, Portugal, Italia, Irlanda, Francia, Bélgica, Reino Unido y Países Bajos).

En cuanto a la ayuda a domicilio, suele estar reservada a las personas de edad y a las familias de minusválidos; puede extenderse con carácter temporal a las madres de familia, cuando éstas no puedan ya asumir por sí mismas las tareas familiares y domésticas (Francia, Reino Unido, Italia, Irlanda, Bélgica y Luxemburgo).

3. FISCALIDAD

En todos los países de la Comunidad, las familias pueden obtener desgravaciones fiscales según su tamaño y sus ingresos. Estas deducciones suelen ser más elevadas cuando hay un tercer hijo o cuando en la familia hay un minusválido o un anciano, también se aplican en caso de compra de vivienda (España, Francia y Luxemburgo).

Como en el campo de la asistencia social, hay numerosas medidas fiscales que afectan a la familia directa o indirectamente. El Cuadro Comparativo 8 y los gráficos 2, 3 y 4 (véase Anexo) ponen de relieve el impacto de los diferentes sistemas impositivos y, en general, los efectos perjudiciales que puedan provocar.

II. EL ENTORNO FAMILIAR

Varios países, por ejemplo, Francia, Grecia, Portugal, Luxemburgo, Bélgica y la RFA, se preocupan por el entorno en el que vive la familia. Todos ellos manifiestan su deseo de introducir mejoras en cuestiones tales como viviendas sociales o equipamiento colectivo (zonas verdes, áreas de juego). En este sentido, la colaboración del Estado y las autoridades municipales es absolutamente necesaria. En Francia, por ejemplo, los «contratos de familia» han permitido que se tengan en cuenta las aspiraciones de las familias en la ordenación del entorno, en especial para la instalación de centros de animación o de centros de acogida.

1. Vivienda

En cuanto a la vivienda, hay distintos tipos de ayudas, destinadas más específicamente a las familias numerosas o a las familias con ingresos reducidos.

En primer lugar, hay subsidios para las familias que tienen dificultades para pagar el alquiler de la vivienda (Grecia, Portugal, Países Bajos, Francia, Italia). En Luxemburgo, algunos ayuntamientos se hacen cargo del alquiler en el contexto de las ayudas económicas que conceden a las familias.

Muchos países tienen una política de viviendas sociales (Grecia, Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Irlanda). Los criterios de atribución dependen sobre todo de la composición y de los ingresos de la familia.

Algunos países conceden créditos o una reducción de intereses a distintos tipos de personas que deseen adquirir o restaurar un edificio (Grecia, Portugal, Francia, Italia y Luxemburgo). Por último, en el Reino Unido y en Irlanda, las autoridades locales deben ofrecer diariamente alojamiento a las personas que no lo tengan.

2. *Transportes*

Se concede una reducción del 20 al 50% en los ferrocarriles, los transportes urbanos y, en ocasiones, las líneas aéreas (España) en virtud del número de hijos y de los ingresos de la familia (España, Países Bajos, Francia, Italia, Luxemburgo, Bélgica), o en función de la edad (Portugal). Francia y Grecia cuentan además con medidas de ayuda al turismo familiar. En Irlanda, el transporte escolar es gratuito.

3. *Becas de Estudio*

En Portugal, España, Luxemburgo, Los Países Bajos, Bélgica, el Reino Unido y Francia, los alumnos de enseñanza media y universitaria pueden recibir becas de estudio, cuya atribución depende de los resultados escolares y de nivel de ingresos de la familia.

4. *Medios de comunicación*

Francia y Luxemburgo se muestran particularmente atentos a la representación que se haga de la familia en los medios de comunicación. En Francia, desde 1981, los poderes públicos y las asociaciones familiares han tratado el tema de la imagen de la familia en los medios de comunicación. Lamentan en especial que la imagen de la familia que presentan los programas de televisión no cubra una realidad multiforme. Por el contrario en Luxemburgo, las asociaciones familiares y de consumidores utilizan los medios de comunicación para hacer pasar sus informaciones.

5. *Accidentes domésticos*

Portugal, Francia y Luxemburgo llaman la atención sobre los accidentes domésticos y su gravedad potencial, fomentando la prevención en este campo.

III. DISPOSICIONES ADOPTADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS EN RELACION CON LOS TEMAS DE INTERES COMUN

Los Estados miembros son cada vez más conscientes del importante papel de la mano de obra femenina en el mercado del trabajo y de los conflictos entre vida familiar y vida profesional a que da lugar. La mayoría de los países expresan su deseo de mejorar la organización del tiempo de trabajo, para que en especial el embarazo y la maternidad dejen de ser un motivo de marginación y descualificación profesional de la mujer. Este objetivo puede alcanzarse a través de:

- una mejor protección de la maternidad y del embarazo, con licencias y vacaciones para los padres de niños pequeños;
- un sistema de acogida de los niños de edad preescolar y escolar;
- una mejor distribución de las responsabilidades familiares;
- medidas sobre el horario de trabajo (reducción, flexibilidad, tiempo parcial).

A) Protección del embarazo, de la maternidad y de la salud de los niños

a) Medidas directamente relacionadas con la salud de la madre y del niño

En la mayoría de los países de la Comunidad, el control prenatal se realiza mediante visitas médicas y visitas a domicilio, prosiguiendo estas últimas a menudo durante varios meses después del nacimiento del niño. Después, será en el medio escolar y a través de la medicina escolar donde algunos servicios sociales (Dinamarca, Luxemburgo, Irlanda) se hacen cargo de la asistencia y garantizan el control sanitario de todos los niños.

Se han hecho recomendaciones especiales sobre el amamantamiento. Así, en Grecia, Luxemburgo, Bélgica, Portugal y la RFA, las mujeres que dan de mamar pueden tomar 1 ó 2 horas de descanso, sin que se les reduzca su salario mensual. Además, se les prohíben los trabajos peligrosos. En Dinamarca, a algunos grupos se les ha concedido el derecho a ausentarse entre 10 y 15 días al año por enfermedad de un hijo.

b) Medidas sociales complementarias para protección del embarazo y la maternidad

Las principales medidas sociales complementarias de protección de embarazo son las vacaciones por maternidad, acompañadas en general de prestaciones en metálico (véase el Cuadro 12 del Anexo II).

En todos los países de la CEE hay vacaciones por maternidad, por lo menos en el sector público.

Las vacaciones parentales que existen en varios Estados miembros son también un factor importante del equilibrio entre vida familiar y vida profesional (véase Cuadro 12 del Anexo II). Se conceden indistintamente a uno u otro de los padres y varían de tres meses a tres años. Sólo en Francia, Italia, la RFA y Dinamarca son remuneradas. En el Reino Unido, estas vacaciones se conceden en determinados sectores aunque depende principalmente de los acuerdos entre empresarios y trabajadores.

B) Sistemas de acogida de los niños de edad preescolar y escolar

En este punto, se ha constatado que en todos los países hay sistemas de acogida y que dichos sistemas adoptan formas diferentes. No obstante, tanto si se trata de guarderías colectivas, familiares o parentales, como si se trata de

jardines de infancia o de niñeras particulares, la oferta de plazas es deficitaria frente a una demanda cada vez mayor ¹.

Señalemos también que en países como Francia, Italia o Dinamarca se destaca el creciente papel que las comunidades locales tendrán que desempeñar en la creación de fórmulas de acogida para los niños de 0 a 6 años de edad. En Francia, el «contrato de infancia» propuesto a los municipios es un ejemplo. Consiste en aumentar la ayuda económica al municipio a condición de que el municipio aumente los medios de acogida, incluidos los más innovadores.

En Irlanda, las guarderías y los jardines de infancia dependen de entidades privadas, sin intervención de los poderes públicos.

Italia, por su parte, se preocupa también por la integración de la familia en la gestión de la vida escolar. Se quiere facilitar la integración de los niños minusválidos en los centros escolares ordinarios para fomentar en ellos el aprendizaje y la socialización. Se pretende, por último, prolongar el periodo de escolaridad con objeto de mejorar la formación de los alumnos y, al mismo tiempo, resolver el problema de la custodia de los niños cuando los padres trabajan.

C) Una mejor distribución de las responsabilidades

Desde la década de 1970, en la mayoría de los países europeos el concepto del padre como cabeza de familia respecto de su mujer y de sus hijos en el contexto de las actividades de a vida familiar ha sido sustituido por el concepto del ejercicio conjunto de la autoridad o de las responsabilidades parentales. Sin embargo, se puede observar con demasiada frecuencia una «despreocupación» familiar de los padres, que en ocasiones supera el campo de las responsabilidades financieras.

D) Medidas relativas al horario de trabajo

La RFA insiste en el hecho de que las mujeres deben tener acceso a puestos de trabajo a tiempo parcial más cualificados, poder obtener una interrupción de su carrera profesional, con la garantía de encontrar un empleo después y poderse beneficiar de una promoción tras dicha interrupción. Destaca también la necesidad de fomentar la formación continuada de las mujeres. Por último, insiste en el positivo papel que pueden desempeñar los empresarios para alcanzar estos objetivos.

En Italia, se esta intentando reducir la jornada laboral y se ha podido constatar una flexibilización del horario diario. Algunos convenios colectivos y los estatutos de los funcionarios prevén vacaciones y excedencias de duración variable por razones familiares.

En Luxemburgo, «hay un proyecto de Ley que prevé una mejor protección, en especial para el personal eventual y para las personas contratadas por un periodo de tiempo determinado».

Por último, en Portugal, el trabajo a tiempo parcial es un derecho de los trabajadores que tienen hijos menores de 12 años.

¹ Moss, P. - Phillips, A., *¿Quién cuida a los niños en Europa?* (CEE, V/1219/1/88, junio de 1988).

2. MEDIDAS ADOPTADAS A FAVOR DE DETERMINADOS TIPOS DE FAMILIAS

Dos son los tipos de familia que han recibido una atención especial por parte de los poderes públicos: las familias monoparentales y las familias que tienen un hijo minusválido.

Italia, el Reino Unido, Grecia, Dinamarca, Francia y la República Federal de Alemania han adoptado diversas medidas con objeto de ayudar a las familias monoparentales. En general, estas familias perciben prestaciones complementarias. En la RFA, los subsidios suelen ser mayores para las familias con ingresos reducidos. Estos subsidios, como las vacaciones parentales, son especialmente importantes para los padres que están solos, que además pueden disfrutar de una desgravación fiscal equivalente a 480 DM por hijo. La RFA destaca también la importancia de los servicios de acogida para los niños de familias monoparentales, aunque lamenta que este tipo de servicios no estén más extendidos y no tengan muy en cuenta el horario de trabajo de los padres.

En Portugal, se han adoptado pocas medidas dirigidas a las familias monoparentales. Sin embargo, algunas instituciones privadas o religiosas, financiadas en parte por el gobierno, pueden ayudar durante un periodo de tiempo limitado a las madres solteras que tengan problemas.

En Irlanda, las familias monoparentales se contemplan mediante la concesión de una ayuda a las madres solteras, dependiendo de sus ingresos. En octubre de 1989 se pagará un subsidio especial a los viudos y maridos abandonados con hijos a su cargo; su importe se calculará tomando como base el pagado a las viudas y a las mujeres abandonadas con hijos a su cargo.

La ayuda a las familias con un hijo minusválido es prioritaria en Bélgica. Se hace hincapié en la prevención, la atención a domicilio, la autonomía, en especial mediante servicios de intervención precoz y ayuda familiar, y centros de día y servicios complementarios.

En Italia, el Reino Unido, Grecia, Portugal, Luxemburgo y los Países Bajos, la ayuda a las familias de minusválidos se traduce fundamentalmente en el pago de prestaciones complementarias. En Dinamarca, se destaca la necesidad de ofrecer una ayuda mayor a los jóvenes minusválidos. En Luxemburgo, la declaración gubernamental no menciona específicamente a las familias monoparentales, pero los padres que se encuentran solos se pueden beneficiar, sin requisitos de edad, de unos ingresos mínimos garantizados. Así, buena parte de los beneficiarios del RMG (ingresos mínimos garantizados) pertenecen a familias de este tipo. En cuanto a las familias en las que hay un minusválido o un enfermo, pueden beneficiarse de una desgravación fiscal por cargas extraordinarias. Se les conceden algunas primas de vivienda, en particular cuando se trata de realizar adaptaciones especiales. En Irlanda, la ayuda a las familias con minusválidos suelen suministrarla organizaciones no gubernamentales, que en la mayoría de los casos reciben fondos del departamento de sanidad.

En Bélgica, Italia, el Reino Unido y los Países Bajos se destaca la necesidad de las intervenciones a favor de las familias en las que hay personas de edad. En Bélgica se quiere facilitar el que dichas personas sigan en su domicilio. Las medidas adoptadas en Italia son competencia, principalmente, de la seguridad social. De esta forma, la seguridad social no queda ya reservada a los trabajadores por cuenta ajena, sino que se ha ampliado a los trabajadores autónomos. También se ha establecido una pensión social para las personas sin ingresos que tengan de 65 años de edad en adelante. En los Países Bajos se quiere fomentar la

independencia, la emancipación y la igualdad de las personas de edad en la sociedad.

Bélgica y Grecia se preocupan por la población emigrante y penitenciaria. Bélgica apoya proyectos de integración y reintegración de ambos grupos de población. Para los inmigrantes, el trabajo se estructura a través de diferentes planteamientos y se favorece en particular la creación de servicios de acogida, de escuelas de ayuda, de talleres y cursos de lengua materna. En Grecia, se conceden prestaciones familiares a los emigrantes que vuelven. Ante el problema de la inmigración, Luxemburgo expresa su preocupación por poner en práctica una política de integración voluntarista que respete las identidades culturales.

Bélgica ofrece asistencia social a las personas, encarceladas, asistencia que prosigue tras la salida de la cárcel. En Grecia, se abona un subsidio a las madres de familia cuyo cónyuge está en prisión.

3. MEDIDAS DESTINADAS A LAS FAMILIAS MAS DESFAVORECIDAS

Aunque, en general, todas las medidas políticas adoptadas por los gobiernos tienen como objetivo ayudar a las familias más desfavorecidas, algunos países han especificado sus intervenciones respecto de este tipo de familias. En Portugal, estas actividades suelen llevarlas a cabo centros regionales o instituciones no gubernamentales pero subvencionadas por el Estado. Se facilita así la instalación de equipamientos sociales, se ofrecen subsidios en metálico o en especie, según las necesidades, o se facilita ayuda a domicilio. No obstante, se considera que la ayuda concedida dista mucho de ser satisfactoria.

Las inquietudes de Bélgica y Francia coinciden con las de Portugal. Bélgica insiste en particular en la integración o la reintegración profesional y social de las personas más desfavorecidas. También aquí las intervenciones las realizan el sector público y el privado y se quiere superar el marco tradicional de la asistencia. Desde hace algunos años, los grupos objeto de principal atención son los constituidos por personas de 65 años en adelante y los desempleados que reciben prestaciones de desempleo. Bélgica insiste también en el acceso a las viviendas sociales de las personas que atraviesan momentos difíciles. Francia, por su parte, creó un ingreso mínimo de integración, vigente desde el 15 de diciembre de 1986. En los Países Bajos existe un ingreso mínimo desde 1965, y en Bélgica se creó el «minimex» en 1974.

En 1988, el Reino Unido cambió la estructura de la asistencia social, con el fin de aumentar las cantidades pagadas a las familias con hijos. Simultáneamente, creó un nuevo subsidio (family credit) destinado a los trabajadores con ingresos reducidos y con hijos a su cargo.

Grecia ha adoptado una política de vivienda dirigida ante todo a satisfacer las necesidades de las familias que deben hacer frente a problemas socio-económicos graves.

En cuanto a Luxemburgo, se ha fijado como objetivo combatir la pobreza. Para ello, creó en 1986 un ingreso mensual garantizado, junto al que hay un cierto número de medidas sociales complementarias, como el reciclaje, la colocación, la integración profesional, ... Todas estas medidas tratan de prevenir las desventajas que conducen a situaciones sociales precarias.