

# Cómo incorporar la perspectiva de familia en las políticas públicas en beneficio del menor

## How to incorporate the family perspective in public policies for the benefit of the minor

**Consuelo León Llorente**

Directora del Observatorio de Políticas Familiares  
 Coordinadora del Posgrado en Políticas Familiares  
 Instituto de Estudios Superiores de la Familia  
 UIC Barcelona  
 mcdeleon@uic.es

**Resumen:** Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se define la familia como el elemento natural universal y fundamental de la sociedad, con derecho a la protección de la sociedad y del Estado (DUDH, art. 16.3). Hoy la gran mayoría de las personas en España viven en familia, una institución que según las encuestas (INE, 2019) sigue siendo importante para las personas. Sin embargo, los cambios sufridos en ella –crecimiento de la monoparentalidad, rupturas conyugales, decrecimiento de la natalidad, envejecimiento de la población– así como los efectos de la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo –con el debate asociado sobre el cuidado de los dependientes en manos de un nuevo grupo social extranjero, el *cuidatorio*, que asume estas tareas–; todo ello unido a las dificultades de emancipación de los jóvenes, inmersos en la doble realidad de un mercado laboral que no le ofrece las mismas oportunidades que a sus padres, plantea la necesidad de

**Abstract:** According to the Universal Declaration of Human Rights, the family is defined as the universal and fundamental natural element of society, with the right to the protection of society and the State (UDHR, Article 16.3). Today the vast majority of people in Spain live as a family, an institution that according to the surveys (INE, 2019) is still important for people. However, the changes suffered in it –the growth of single parenthood, marital breakdowns, decreasing birth rates, aging of the population– as well as the effects of the massive incorporation of women into the labor market –social debate on care of dependents and appearance of a new social group, of foreign origin, which assumes these tasks– together with the difficulties of emancipation of young people, immersed in the double reality of a labor market that does not offer the same opportunities as their parents; raises the need to reopen the debate on the need for family policies so that civil society

reabrir el debate sobre la necesidad de políticas familiares, de manera que la sociedad civil asuma este momento como una gran oportunidad para hacerse visible, reivindicar sus derechos y elevar sus demandas a los poderes públicos, a las empresas y a la sociedad en su conjunto. Sólo de este modo la familia podrá seguir ejerciendo las funciones que una sociedad considera imprescindibles para el desarrollo de capital social: generación y educación de la prole, transferencia social y solidaridad intergeneracional.

**Palabras clave:** políticas familiares, conciliación trabajo y familia, género, derechos del menor, empleo femenino

assumes this moment as a great opportunity to become visible, claim their rights and raise their demands to public authorities and companies. Only in this way can the family continue to exercise the functions that a society considers essential –generation, education, social transfer, intergenerational solidarity– for the development of social capital.

**Keywords:** family policies, work and family balance, gender, children's rights, female employment

## 1. El concepto de política familiar

Consideramos políticas familiares a aquel conjunto de medidas públicas destinadas a aportar recursos, principalmente a las personas con responsabilidades familiares, para mejorar su bienestar familiar (Iglesias de Ussel, 1998).

El logro de este objetivo redunda en la sostenibilidad de todo el sistema social de modo que, al fijar objetivos políticos generales, los poderes públicos deberían incorporar una clara *perspectiva familiar* que esté después presente en la medición misma de esos resultados (Zimmerman, 2000).

La familia es “un sistema altamente complejo, diferenciado y de confines variables, donde se realiza aquella experiencia vital específica que es fundamental para la estructuración del individuo humano como persona, como *individuo-en-relación* en sus determinaciones de género y de pertenencia generacional” (Donati, 1999, p. 24). Por este motivo resulta lógico pensar que estas políticas deben ajustarse a esa especificidad de lo que la familia es y a la naturaleza de las relaciones familiares, muy diferentes a las de cualquier otra comunidad de personas que se da en la sociedad civil.

Política familiar es por tanto “lo que el Estado hace o deja de hacer en favor de las personas en cuanto que forman parte de una familia y desempeñan determinados roles familiares” (Kamerman y Kahn, 1988, p. 132). Sin embargo, en ocasiones estas políticas han ampliado su radio de acción y han sido adoptadas por los gobiernos no sólo para mantener, sostener y empoderar a la familia sino para influir en su estructura y funciones (Dumon, 1987).

Es importante señalar la correlación entre existencia de política familiar y dotación de recursos económicos de un país, ya sea en forma de transferencias o de desgravaciones fiscales destinados a atender las necesidades de los menores y/o de los mayores dependientes, sufragar los permisos de maternidad, excedencia o la reducción de la jornada laboral entre otros (Flaquer, 2000).

En la actualidad, en un contexto socio familiar en el que predominan las denominadas “familias de doble ingreso” en las que ambos progenitores trabajan, la finalidad prioritaria de las políticas familiares y donde debería ponerse el acento en el debate público, es la mejora y el fortalecimiento del desempeño de la función parental en armonía con las responsabilidades laborales de los padres.

Estas políticas, normalmente denominadas políticas de conciliación trabajo-familia, pretenden minimizar, especialmente en el caso de las madres que son en quienes recaen en mayor medida las tareas de cuidado; las posibles penalizaciones económicas, sociales y profesionales de la maternidad, así como garantizar el desarrollo integral del menor, asegurando para ello los diversos aspectos de su atención.

## **2. Las políticas de conciliación trabajo y familia**

La cultura laboral española actual, caracterizada por largas jornadas laborales, constituye un potente freno para la implantación efectiva de las políticas familiares, haciéndose necesario e incluso urgente un cambio cultural profundo que restablezca a la persona –hombre o mujer– en su plena condición de trabajador o trabajadora que es además padre o madre.

En el caso de las mujeres, a la tradicional brecha de género presente en las diferencias salariales, se une el menor acceso a la promoción y puestos directivos, así como nuevas formas de injusticia: la discriminación por maternidad actual o potencial (LOIEMH, 3/2007). De hecho, en la actualidad, el 30% de las mujeres en activo dejan la empresa convencional en algún momento de su trayectoria profesional para emprender un negocio o convertirse en autónomas con objeto de flexibilizar su horario laboral y hacer posible la conciliación entre trabajo y vida familiar.

La situación de nuestro país, después de una primera etapa inicial de sensibilización, fruto de los textos legislativos sobre conciliación e igualdad –ley de 1999 y 2007– que enmarcan la etapa dorada del “milagro económico español” y en el que se dio el mayor índice de mujeres incorporadas al mercado laboral; inició tímidamente el diseño e implantación de programas de igualdad y conciliación en las empresas subvencionados por el Estado. Sin embargo y a pesar de

este impulso económico y legal, el porcentaje de empresas con una cultura flexible y conciliadora sólo pasó del 7% en el año 2003 al 12% en el 2009 (Chinchilla y León, 2011).

En este periodo la natalidad creció –confirmando que el empleo, también el femenino, es una de las más potentes políticas familiares– pero lo hizo de modo insuficiente de cara a alcanzar el índice de reposición. Muchas mujeres de entre 30 y 35 años renuncian a la maternidad con objeto de no perder desarrollo profesional. Esto indica que las condiciones del mercado, en especial el clima de las empresas no era en la práctica “family friendly”, haciéndose necesario reabrir el debate de las políticas de conciliación y de igualdad en estrecha relación con otros aspectos como el desarrollo profesional, las expectativas de promoción y la retribución salarial equitativa (León y Marcaletti, 2019).

Más tarde, ya durante la crisis iniciada en el 2008, muchas mujeres asumieron el rol de principal mantenedor en familias en las que el resto de los miembros estaban en paro. Ellas soportaron también contratos más afectados por la precariedad, la temporalidad y la desigualdad salarial. En esta etapa se incrementó la población española sin hijos. Ya 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. En el año 2004, las mujeres españolas tenían 1,33 hijos por mujer, mientras que las europeas tenían una media de 1,51 hijos. En el 2008 la tasa de fecundidad real en España alcanzaba un histórico 1.46 y actualmente está en 1,3 hijos por mujer mientras que la Unión Europea está entre 1,8 y 1,9.

En este contexto, es comprensible que el debate sobre los usos del tiempo, la doble jornada de las mujeres y la necesidad de armonizar horarios escolares, laborales y comerciales, siga siendo hoy una prioridad social.

### **3. La transformación del *Estado del bienestar* en “inversor social”**

Esta compleja situación –declive de la natalidad, el envejecimiento de la población y el decrecimiento de la población activa– es una tendencia general que conduce a que partir de los años 90, decrezca en toda Europa la protección social por parte del Estado, poniéndose en riesgo las ayudas públicas que perciben o dejan de percibir las familias.

Tal y como han señalado Morel, Palier y Palme (2012), se ha dado el tránsito desde unas *políticas “reparadoras”* –ayudas directas a la familia en riesgo de pobreza, subvención por hijo nacido– a otras de carácter “preventivo”, enfocadas al estímulo de unas familias laboralmente “productivas”: oferta de plazas de educación infantil, mejoras en el sistema educativo y políticas de conciliación –flexibilidad

horaria, trabajo a tiempo parcial, teletrabajo– cuyo objetivo es el bienestar del menor pero que además las madres trabajen. El “*Estado social inversor*” rediseña sus políticas con el doble objetivo de fomentar la incorporación laboral femenina de calidad –cualquier empleo no es positivo para el bienestar de las familias– y proteger a la vez la salud, desarrollo y bienestar de la primera infancia, capital social del futuro.

En definitiva, se trata de un concepto de *política* social “*productiva*” cuyo objetivo es reconciliar equidad y eficiencia. “Las políticas de apoyo a las familias son una inversión en el capital humano del futuro; una pretensión de igualación de los recursos, como la salud o la educación, desde la pretensión de que estas medidas contribuyan a una productividad laboral óptima” (Esping-Andersen, 2002, p. 100).

En muchas ocasiones el acceso a las plazas de guardería y a centros prescolares de calidad está asociado a una política social más amplia que pretende ser verdaderamente eficaz desarrollando programas de formación en habilidades parentales desde instancias públicas o privadas, con el convencimiento de que en la medida en que una sociedad invierta en infancia, está desarrollando *políticas doblemente ganadoras* (Esping Andersen y Palier, 2010). Estos programas de educación precoz y desarrollo cognitivo, se suelen llevar a cabo en escuelas en las que se proporciona formación y soporte a mujeres profesionales que necesitan mejorar su rendimiento laboral y a la vez sus competencias como madres (Morgan, 2012). Las estadísticas muestran que los países que han desarrollado un mayor esfuerzo en ese ámbito son los que registran también mayores tasas de fecundidad (Brullet, 2010).

Desde una perspectiva amplia, las políticas de empleo y las de conciliación tratan de evitar este dilema: o pocos hijos/as o poco trabajo y, por tanto, pocos ingresos. Efectivamente, el fracaso a la hora de tratar de conciliar maternidad y vida profesional, suele conducir a que las personas tengan que elegir entre traer hijos al mundo y la búsqueda de un empleo que le ayude a obtener autonomía e incrementamente los ingresos del hogar (Esping Andersen, 2002).

#### **4. Políticas familiares y desarrollo del capital social**

Uno de los argumentos más utilizados habitualmente para demostrar la necesidad de invertir en las políticas de apoyo a la infancia es su eficacia desde un punto de vista preventivo, en contraposición a la naturaleza meramente paliativa de otro tipo de gasto social. Es lo que Chauffaut (2010) denomina el ‘efecto mariposa’. Este autor afirma que en la medida en que se invierte a medio y largo plazo en servicios de atención infantil de calidad se reducen también los índices de fracaso escolar, las tasas de delincuencia, los embarazos de adolescente no deseados y el consumo de sustancias tóxicas:

La mayor parte de los estudios concluyen que existe un retorno positivo en relación a la inversión inicial en los dispositivos de educación precoz, debido al ahorro que se produce a medio plazo en relación a otras políticas públicas, con tasas de retorno que pueden llegar hasta los ocho dólares por cada dólar invertido. Dos tercios de ese retorno redundarían en el conjunto de la sociedad y el tercio restante en las propias familias (Chauffaut, 2010, p. 44).

Este mismo autor destaca las diferencias en las tasas de retorno en los diferentes tipos de intervención: mientras en los programas desarrollados en la etapa preescolar se obtienen una ratio de retorno superior a uno –el beneficio es superior al gasto– en los programas aplicados en la escuela y la formación profesional ya no alcanzan ese nivel; aunque puedan resultar beneficiosos, ya que el coste que requieren en términos económicos resulta superior a los beneficios obtenidos. La conclusión es clara: la intervención educativa tardía, si además se da un contexto familiar deficiente, resulta a la larga demasiado costosa para la sociedad.

Esta inversión en los primeros años de vida también está correlacionada con el desarrollo de las competencias básicas de la persona, de hecho, tanto la neurociencia como la psicología experimental muestran que los primeros años de edad son críticos para el aprendizaje –cognitivo y no cognitivo– ya que se inicia un proceso dinámico que dura toda la vida y que es fundamental tanto en las etapas iniciales como en aprendizajes posteriores (Heckman, 2006).

El retorno de la inversión en educación infantil, desde el punto de vista de la actividad laboral de las madres, es muy positiva:

A grandes rasgos, una madre que deja de trabajar durante cinco años para ocuparse de sus hijos ganará en el curso de su vida un 40% menos que si no se hubiese detenido. Cosa que, naturalmente, implica también que el Estado percibirá durante el mismo período, menos impuestos. Estimo que las mujeres que se benefician de un sistema de cuidado subvencionado acaban, a largo plazo, por rembolsar (¡con intereses!) la subvención inicial gracias al incremento de sus ganancias a escala de una vida y a los impuestos que se derivan (Esping-Andersen, 2010, p. 23).

La disponibilidad de una plaza en guardería incrementa en un 15% la probabilidad de que una madre permanezca activa en el mercado laboral. Este hecho supone un beneficio anual de 6.000 euros, que representa en torno al tercio del coste de la plaza. Un estudio realizado en Suiza indicaba que una inversión anual de 18 millones de francos suizos en servicios de infancia se compensa con un ahorro de 29 millones en gastos fiscales y asistenciales, al multiplicar por dos la tasa horaria de actividad de las familias especialmente en el caso de las monoparentales (Muller, Kucera y Bauer, 2001).

Desde una perspectiva macroeconómica se estima que una buena política de apoyo a las familias supone facilitar el acceso al

mercado de trabajo de las mujeres que, en el caso de tener una productividad media, implica un crecimiento del PIB en 1,6 puntos y una reducción de los gastos de protección social de 0,2% del PIB (Meda y Perivier, 2007). Consideración importante a tener en cuenta en el caso de España, a la cola de los países desarrollados en igualdad económica infantil y en asignación económica a las políticas familiares. Nuestro país ocupa el sexto puesto empezando por el final sobre un total de 41 países en los que se ha evaluado la pobreza infantil y es el país de la Unión Europea (UE) que menos porcentaje del PIB dedica a prestaciones monetarias para familias e infancia –un 0,5%–, menos de un tercio de la media europea.

## 5. El papel de las políticas familiares en la UE

Según datos de EUROSTAT, entre 1993 y 2014 las políticas de apoyo a las familias en la UE15 pasaron de representar el 7,6% al 8,2% del gasto en protección social y del 2% al 2,4% del PIB europeo. Los factores que han influido son según Ferragina et al (2015) la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la necesidad de adecuar el Estado del Bienestar a esa nueva realidad. La caída de la fecundidad, junto al progresivo envejecimiento de las sociedades europeas ha dado un giro a las políticas de apoyo a las familias. Cuando se analiza el tipo de políticas que vienen desarrollando los países con tasas más elevadas de fecundidad, se observa que son los países con una oferta más amplia y variada de servicios y prestaciones de apoyo a las familias –prestaciones económicas, medidas de conciliación, atención infantil– las que han conseguido mantener tasas de fecundidad más elevadas.

Por otra parte, se abre paso el paradigma de “los años fundamentales” y la apuesta por la intervención precoz en la infancia cuyo objetivo es evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Son cada vez más numerosos y concluyentes los estudios que ligan la intervención precoz en los *foundation years* con la trayectoria vital posterior de la persona.

En diciembre de 2010 el Gobierno británico publicó un informe relativo a la relación entre los *años fundamentales* y la pobreza infantil. Bajo el título *The Foundation Years: preventing poor children becoming poor adults* (Field, 2010) el informe aborda cómo prevenir el que los niños pobres se conviertan en adultos pobres. En él se señalan como fundamentales los cinco primeros años de vida. Según este estudio, el contexto familiar, la educación, el desarrollo de las habilidades parentales y las oportunidades de aprendizaje influyen más que el nivel económico a la hora de definir las oportunidades en la vida adulta. También resultan fundamentales un embarazo saludable, una buena salud mental materna, el establecimiento de un vínculo sano con el niño, el amor y la responsabilidad de los progenitores, y

el establecimiento de unos límites claros que favorezcan un adecuado desarrollo cognitivo, lingüístico, social y emocional.

Casi todas las dimensiones del bienestar en la edad adulta –estado de salud, ingresos, educación, inteligencia, conducta, personalidad y ocupación– se transmiten en cierta medida de los progenitores a sus hijos y por ello es cada vez mayor la preocupación en los países occidentales por el impacto de la desigualdad y la debilidad de los vínculos intergeneracionales (Causa y Johansson, 2009).

## 6. Conclusiones

Aunque no hay datos concluyentes que indiquen con claridad que la desigualdad intergeneracional esté aumentando en los últimos años, se comprueba según diferentes investigaciones que en los extremos de la escala social según el nivel de renta –las personas más pobres y las más ricas– en las que el peso de la herencia familiar resulta más fuerte y la movilidad social más baja, se tiende con mayor facilidad a reproducir el nivel educativo, social o de ingresos de la familia de origen. Por tanto, invertir en políticas de infancia, de conciliación trabajo y familia, de desarrollo de habilidades parentales, así como en dar un mayor soporte a la infraestructura social de cuidado de las familias supone mejorar el bienestar de cada persona. Somos seres relacionales y no ciudadanos solitarios, por ello es preciso restablecer el estatuto de la familia como célula social primaria, como sujeto de derechos y no sólo de deberes ya que es ella, claramente, la generadora más consistente del capital social del futuro.

## Referencias

- Brullet, C. (2010). Cambios familiares y nuevas políticas sociales en España y Cataluña. El cuidado de la vida cotidiana a lo largo del ciclo de vida. *Educator*, 45.
- Causa, O. y Johansson, Å. (2011). Intergenerational social mobility in OECD countries. *OECD Journal: Economic Studies*, (1), 1-44.
- Chauffaut, D., y Boyer, D. (2010). Retombées économiques des politiques d'accueil de la petite enfance [Quelques approches récentes]. *Revue des politiques sociales et familiales*, 99(99), 89-96.
- Chinchilla, N. y León, C. (2011). *Diez años de conciliación en España*. Madrid. Editorial Grupo, 5, 15-50.
- Donati, P. P. (1999). Familias y generaciones. *Revista Desacatos*, (2), 27-49.
- Dumon, W., y Dumon, W., (1987). La politique familiale en Europe occidentale: Une réflexion sociologique. *L'Année sociologique (1940/1948)*, (37), 291-308.

- Esping-Andersen, G. A. (2002). *Child-centred social investment strategy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G., & Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*. Barcelona: Grupo Planeta (GBS).
- Ferragina, E., & Seeleib-Kaiser, M. (2015). Determinants of a silent (r) evolution: Understanding the expansion of family policy in rich OECD countries. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 22(1), 1-37.
- Field, F. (2010). *The Foundation Years: preventing poor children becoming poor adults, the report of the Independent Review on Poverty and Life Chances*. London: The Stationery Office.
- Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Fundación "La Caixa".
- Heckman, J. et al. (2006). The dollars and cents of investing early: cost-benefit analysis in early care and education. *Zero to Three*, 10-17.
- Iglesias de Ussel, J. (1998). La protección de la familia en España. *Papeles de economía española*, (77), 267.
- Kammerman, S. y Khan, A. (1988). *Mothers alone. Strategies for a time of change*. Dover, Massachusetts: Auburn House Publishing.
- León, C. y Marcaletti, F. (2019). Maternidad y trabajo: Una aproximación al análisis de decisiones de las mujeres españolas. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, (141), serie Economía y Sociología, 59-60.
- Méda, D., y Périvier, H. (2007). *Le Second âge de l'Emancipation. La société, les femmes, l'emploi*. París: La République des Idées.
- Morel, N., Palier, B., y Palme, J. (eds.) (2012). *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press.
- Morgan, P., Merrell, J., Rentschler, D., y Chadderton, H. (2012). Uncertainty during perimenopause: perceptions of older first time mothers. *Journal of advanced nursing*, 68 (10), 2.299-2.308.
- Müller Kucera, K., & Bauer, T. (2003). Costs and Benefits of Care Services in Switzerland—Empirical results for Zurich. In J. Bradshaw (ed.). *Children and Social Security, International Studies in Social Security*, pp. 237-251, volume 8, FISS, Aldershot: Ashgate.
- Zimmerman, S. L. (2000). A family policy agenda to enhance families transactional interdependences over de life span. *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services*, 81, 6, 557-566.

## Agradecimientos

Este trabajo se enmarca en el trabajo de la *Childcare and Family Policies Chair*, cátedra del Instituto de Estudios Superiores de la Familia (Universitat Internacional de Catalunya, UIC, Barcelona). Esta cátedra cuenta con el apoyo de la Fundación Joaquim Molins Figueras, y tiene entre sus objetivos prioritarios la investigación, la formación y la transferencia social en cuestiones relacionadas con la protección del menor y el desarrollo de las políticas familiares.