

Valiente Fernández, Celia (2011) "La erosión del familismo en el Estado de bienestar en España. Las políticas de cuidado de los niños desde 1975", en Almeda Samaranch, Elisabet y Di Nella, Dino (Eds.) Bienestar, protección social y monoparentalidad. Colección Familias monoparentales y diversidad familiar, núm. 11 (Las familias monoparentales a debate. Cinco volúmenes), Vol. 2, Cap. 3, págs. 47-66, Barcelona: Copalqui Editorial. ISBN 978-84-939248-2-9. 1ª edición. 2ª Impresión Abril 2014.



3

LA EROSIÓN DEL FAMILISMO EN EL ESTADO DE BIENESTAR EN ESPAÑA: LAS POLÍTICAS DE CUIDADO DE LOS NIÑOS DESDE 1975

Celia Valiente Fernández

La literatura comparada sobre el origen y desarrollo de los Estados de bienestar caracteriza el de España como *familista* porque históricamente la política social no ha pretendido suplantar sino reforzar a las familias como proveedoras de cuidados. En esta ponencia argumento que, si bien el *familismo* constituye un rasgo principal del Estado de bienestar en España, está sufriendo una seria erosión. Las familias no proporcionan ya una parte del cuidado que necesitan algunos de sus miembros, sino que lo hace el Estado o el mercado. Ilustro esta hipótesis con el análisis de caso de las políticas de cuidado de los niños menores de 6 años (edad a la que comienza la educación obligatoria) desde 1975. En la actualidad, España cuenta con una de las tasas más altas de la Unión Europea de escolarización para niños de 3, 4 y 5 años (96%, 98% y 100%, respectivamente, en el curso 2006-2007; Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008). Puesto que en España la educación infantil tiene lugar a jornada (escolar) completa, los niños de 3 a 5 años son cuidados por docentes buena parte del día. El principal factor causal del declive del *familismo* probablemente sea la creciente tasa de empleo femenino. Pero los actores políticos y sociales también están contribuyendo a la mencionada erosión, al apoyar opciones que eximen a las familias de cuidar en ciertas situaciones. Por ejemplo, la Iglesia católica (en lo sucesivo, la Iglesia), un actor central en el ámbito educativo, defendió históricamente que las mujeres, en especial las casadas, debían permanecer en sus hogares cuidando a sus familiares. De modo opuesto, al menos en las tres últimas décadas, la Iglesia se ha mostrado partidaria de la

extensión de la educación a edad temprana, siempre que parte de ella sea impartida en centros educativos privados y subvencionados por el Estado (denominados concertados). El papel desempeñado por los actores políticos y sociales en materia de cuidado de niños constituye un objeto de estudio principal de esta ponencia. La reducción de la importancia del *familismo* afecta a distintas familias de modos diversos; incide sobremanera en las monoparentales, porque cuentan, por término medio y a igualdad de otras condiciones, con un número menor de adultos que puedan encargarse de cuidar de sus parientes.

En esta ponencia procedo en cinco pasos: en el primer epígrafe, presento el marco analítico del trabajo; en el segundo, justifico la elección del caso empírico (los programas de cuidado de los niños de 5 o menos años en la España post autoritaria) y explico las fuentes utilizadas en la investigación; en el tercero, describo sucintamente las principales medidas sobre educación infantil desde 1975; en el cuarto, bosquejo la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo; y en el quinto y último, analizo el papel desempeñado por los actores políticos y sociales en el área de política pública relativa al cuidado de menores de 6 años. Explico que en España, históricamente, la principal medida en este ámbito ha consistido en educación infantil en centros públicos¹². Desde la transición a la democracia, los decisores políticos han continuado incrementando la oferta de dichos programas educativos en colegios estatales (y, más recientemente, también en colegios privados subvencionados por el Estado). El contexto social ha favorecido dicha expansión dado el mencionado apoyo de la Iglesia a la extensión de la educación a edad temprana. La marcada presencia de las mujeres en la sociedad civil, y el vigor del movimiento organizado de mujeres, significa que éstas forman un electorado al que los políticos tienden a tener en cuenta. Suelen, entonces, apoyar los programas que pueden ser vistos como útiles para las ciudadanas, tales como la educación infantil, porque ayuda a las madres y a los padres a combinar sus responsabilidades profesionales y familiares.

12 Estos servicios han recibido también otras denominaciones, entre ellas, educación preescolar, educación en jardines de infancia y educación en escuelas de párvulos.

3.1. Marco analítico

Según la tipología de Estados de bienestar en países industriales capitalistas elaborada por Esping-Andersen, el de España (junto con el de Italia, Francia y Alemania, entre otros) es de tipo continental¹³. En los Estados de bienestar continentales, los derechos sociales están asociados a las categorías ocupacionales y de estatus (por ejemplo, se han establecido distintos seguros sociales para diferentes grupos de trabajadores). Éstos (y sus familiares dependientes) son los principales beneficiarios de los programas sociales, cuyos efectos redistributivos son mínimos. Cierta grado de *desmercantilización* es el resultado de la política social¹⁴. Si bien la oferta de prestaciones es principalmente pública, el Estado intenta afianzar el papel crucial que tradicionalmente ha desempeñado la familia en la provisión de bienestar. Por ello, el Estado tiende a intervenir únicamente cuando la capacidad del núcleo familiar para actuar en este sentido se ha agotado (Esping-Andersen, 1990: 27-28, 48)¹⁵.

En el Estado de bienestar español, como en el resto de los de tipo continental, la mayor parte de las prestaciones (exceptuando sanidad) no son servicios de cuidados, sino transferencias monetarias establecidas históricamente con el propósito de mantener el nivel de renta de determinados colectivos formados por personas que no trabajan, por diversas razones (vejez, desempleo involuntario, invalidez y enfermedad principalmente), pero que trabajaron anteriormente y realizaron, junto con sus empleadores, las pertinentes cotizaciones a la financiación del sistema de bienestar (Guillén y Petmesidou 2008; León 2007). Históricamente, los actores políticos y sociales supusieron que las familias proporcionaban los cuidados a sus miembros.

¹³ Esping-Andersen (1990: 3-4) analizó la variación de los Estados de bienestar respecto de tres dimensiones: el tipo de derechos sociales; el tipo de estratificación que el Estado de bienestar produce; y la interrelación entre el Estado, el mercado y la familia en la provisión de bienestar.

¹⁴ La desmercantilización es “la medida en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable con independencia de su participación en el mercado de trabajo” (Esping-Andersen 1990, 37). En esta ponencia, la traducción del inglés al castellano ha sido realizada por Celia Valiente Fernández.

¹⁵ Según la clasificación de Esping-Andersen (1990: 27-28), existen otros dos tipos de Estados de bienestar: el socialdemócrata y el liberal. En el Estado de bienestar socialdemócrata, característico de los países nórdicos, los programas universales son numerosos, y el grado de desmercantilización es alto. La política social se dirige a todas las clases sociales y persigue el objetivo de la igualdad entre ellas. El Estado proporciona una amplia oferta de servicios de cuidados para niños, ancianos y, en general, las personas que necesitan del cuidado de otros. En el Estado de bienestar liberal, propio de Estados Unidos, Canadá y Australia (entre otros países), “predominan la asistencia social basada en una prueba de insuficiencia de ingresos, transferencias monetarias universales de cuantía modesta, o los planes de seguros sociales de las mismas características. Los programas van dirigidos sobre todo a una clientela de bajos ingresos, normalmente procedente de la clase trabajadora, dependiente del Estado”. El grado de desmercantilización es bajo, y el Estado incentiva la provisión de bienestar por parte del mercado.

Debido a esta y a otras razones, una de las principales características del Estado de bienestar español es el *familismo* (Ferrera, 2007; Flaquer, 2004; León, 2002; Moreno, 2008; Moreno Mínguez, 2004; Naldini, 2003)¹⁶. En todas las sociedades son las mujeres quienes mayoritariamente se encargan de cuidar a aquellos que, por razones diversas, necesitan del cuidado de otros, por ejemplo, los niños pequeños, algunos ancianos o los enfermos (Orloff, 1993: 313). Por ello, cuando se supone que los cuidados son proporcionados por las familias, en general y con excepciones, se da por sentado que la mayor parte de ellos son realizados por las mujeres (de modo no remunerado).

No obstante lo anterior, el Estado de bienestar en España está cambiando de distintas formas. Por ejemplo, en las últimas décadas ha aumentado considerablemente el número de personas que ha suscrito planes privados de pensiones o ha contratado seguros sanitarios privados (Chuliá, 2007; Guillén y Petmesiou, 2008). No cabe duda que el *familismo* es aún un rasgo central del sistema de bienestar en España; pero se está erosionando seriamente (Climent, 2008). Históricamente, el *familismo* fue viable porque numerosas amas de casa podían cuidar de sus familiares a tiempo completo, pero ya no sucede así, como consecuencia de la progresiva participación de las mujeres en el mercado de trabajo. La creciente tasa de empleo femenino está socavando la estructura social que permitió el *familismo*, y se traduce en una demanda de servicios de cuidados públicos (o públicamente financiados) y/u ofertados por el mercado.

Además del trabajo extradoméstico de las mujeres, otros factores están poniendo en cuestión el *familismo*: el comportamiento efectivo de ciertos actores políticos y sociales. Permítaseme centrar la atención en la Iglesia. La literatura comparada sobre la génesis y evolución de los Estados de bienestar posindustriales ha analizado, sobre todo, el desarrollo socioeconómico y la fortaleza relativa de las organizaciones de clase como principales variables causantes del establecimiento y posterior expansión de la política social. Por contraste, el papel desempeñado por la religión en este sentido ha recibido menos atención (Castles 1994: 19; Daly 1999: 106; Van Kersbergen, 1995: 1).

Pese al declive de la centralidad de la religión en la sociedad y la política de España en las últimas décadas, todavía constituye un factor relevante. Tras la expulsión de los judíos en 1492 y de los musulmanes poco después, ninguna comunidad religiosa de importancia distinta de la católica ha existido hasta finales del siglo XX. La mayoría de los adultos españoles se considera católico (75,8% en julio de

¹⁶ Existe acuerdo entre los analistas del Estado de bienestar español acerca de que el familismo constituye uno de sus rasgos centrales, con independencia de que piensen que pertenece al grupo de los continentales o a un cuarto grupo de los mediterráneos.

2008)¹⁷. Si bien el número de los practicantes es considerablemente menor, no es en absoluto despreciable: el 14,7% de quienes en noviembre de 2007 se declaraban católicos o creyentes de otra religión asistía casi todos los domingos y festivos “a misa u otros oficios religiosos, sin contar las ocasiones relacionadas con ceremonias de tipo social, por ejemplo, bodas, comuniones o funerales”, y el 1,9% lo hacía varias veces a la semana (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008).

Parte de la literatura sobre el origen y el desarrollo de los Estados de bienestar identifica a los partidos demócrata-cristianos como actores principales en la traducción de la doctrina social de la Iglesia en políticas sociales concretas (Morgan, 2006; Van Kersbergen, 1995)¹⁸. Sin embargo, en la España democrática, la Iglesia no ha tenido representación directa en el ámbito político, al no haber existido un partido o sindicato demócrata-cristianos relevantes y de implantación estatal (Casanova, 1993).

Los estudios comparados acerca de la fundación y la expansión de los Estados de bienestar en Occidente argumentan que la influencia del catolicismo en política social ha sido muy compleja. El catolicismo influye, indirectamente, en el tipo de política social, porque la doctrina social de la Iglesia manifiesta al menos tres preferencias sobre la clase de medidas sociales que han de existir en una comunidad política. Primero, la provisión social debe ser administrada por organizaciones de la sociedad civil (entre ellas, o sobre todo, las ligadas a la Iglesia). Segundo, la política social debe preservar las diferencias de estatus en la sociedad, por ejemplo, mediante la institución de distintos regímenes de bienestar social para diferentes tipos de trabajadores. Por último, la política social ha de ayudar a las familias para que se encarguen de sus miembros, principalmente asegurándoles ingresos (en el caso de que el sustentador principal no consiga un sueldo suficiente en el mercado de trabajo), en vez de reemplazarlas en dichas responsabilidades proporcionándoles servicios de cuidados. Respecto de las políticas sociales que afectan principalmente a las mujeres, históricamente la jerarquía católica ha propugnado que las casadas deben permanecer en sus hogares cuidando a sus hijos y otros familiares que lo requieran; la política social debe reforzar este rol familiar de las mujeres y, en absoluto, interferir en él (Castles, 1994; Daly, 1999; Morgan, 2006; Van Kersbergen, 1995). En síntesis, según la literatura comparada sobre los orígenes y desarrollo de los

17 Según la misma encuesta de opinión, el 2,2% de los entrevistados se autodefinía creyente de otra religión; el 13,1%, no creyente; el 6,4%, ateo; mientras que el 2,4% escogió la respuesta “No contesta” (Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008).

18 Para una crítica acerca de la importancia dada a los partidos demócrata-cristianos, véanse: Castles, 1994: 23-24; Daly, 1999: 106.

Estados de bienestar en el mundo posindustrial, la Iglesia ha apoyado históricamente opciones congruentes con el *familismo*, al defender que el lugar de las mujeres, especialmente de las casadas, se hallaba en el hogar a cargo de familiares dependientes.

3.2. Selección del caso empírico y fuentes

Un buen caso empírico para analizar el declive del *familismo* es la política relativa al cuidado de los niños pequeños, puesto que necesitan supervisión constante o cuasi constante. Desde mediados de los años treinta hasta 1975, España estuvo gobernada por un régimen autoritario de derechas. Sólo la España post autoritaria es estudiada aquí, ya que durante el régimen de Franco las medidas relativas al cuidado de los menores de 6 años fueron elaboradas por distintos actores políticos y sociales que en la España democrática, y el análisis de dichos actores es propósito principal de esta ponencia. Si bien el presente trabajo se circunscribe a un único país, la experiencia española es analizada en comparación con otras sociedades de nuestro entorno.

Respecto a la literatura más específica sobre el nacimiento y desarrollo de los Estados de bienestar desde una perspectiva comparada, en general, los autores no estudian la educación. Pero existen algunas excepciones (Castles, 1989; Esping-Andersen, 2007), y esta ponencia se inscribe en dicha perspectiva. Como otras políticas sociales, la educación puede contribuir (o no) a la igualdad de oportunidades entre las clases sociales. Además, en algunos casos como el español, la educación infantil funciona en la práctica como un (imperfecto) equivalente funcional de los servicios de cuidados para los más pequeños¹⁹. Por todo ello, la educación debe ser incluida en los análisis sobre política social.

El estudio de las medidas de cuidado de los niños pequeños ofrece la oportunidad de investigar el papel que desempeña la religión organizada en el ámbito de la política social. En los países occidentales, en la época contemporánea, los Estados y las iglesias han luchado incansablemente por el control del sistema educativo. El análisis de la religión organizada es, pues, necesario para entender la política educativa. He elaborado esta ponencia con bibliografía y fuentes primarias publicadas.

¹⁹ La educación a edad temprana no puede ser usada por las madres y los padres que trabajan como un sustituto perfecto de los servicios de cuidados, porque a la educación (infantil y de otro tipo) corresponden períodos vacacionales considerablemente más largos que las vacaciones laborales, y jornadas más cortas que la de trabajo a tiempo completo (y, en ocasiones, interrumpidas por una pausa a la hora de comer sin servicios de comedor garantizados).

3.3. Las políticas de cuidado de los menores de 6 años en España desde 1975

El cuidado de los niños pequeños puede formar parte de la política educativa, de la política de igualdad entre las mujeres y los hombres, o de la política laboral; en España, antes y después de 1975, ha pertenecido al ámbito educativo. Las principales medidas para los menores de 6 años han consistido en servicios educativos (de jornada completa), ofertados por el Estado o por el sector privado, pero regulados por las autoridades educativas (el Ministerio de Educación y, posteriormente, las consejerías de educación de las Comunidades Autónomas –CCAA–). Las clases para niños pequeños se han encontrado, con frecuencia, en colegios que impartían otros niveles educativos. Se han encargado de estos niños profesionales con credenciales pedagógicas. El tiempo que los menores de 6 años han pasado cada día en las aulas de educación infantil ha sido el mismo o muy parecido a la jornada escolar del siguiente nivel educativo (ya obligatorio). Las vacaciones de que han disfrutado los de 5 o menos años han sido iguales o similares a las de la educación obligatoria.

Una oferta de servicios educativos que ha crecido ininterrumpidamente ha constituido la principal política dirigida a los niños de 5 o menos años desde 1975. Son programas de jornada (escolar) completa, gratuitos en los centros públicos y en los privados subvencionados con fondos públicos.

El número y la proporción de niños de 5 años o menores que asisten a la escuela pública han aumentado acusadamente desde 1975. A este tipo de centros acudían 347.026 niños en el curso 1975-1976; este número se ha triplicado, ya que en el curso académico 2007-2008 lo hacían 1.041.426. En el curso 1975-1976, algo más de un tercio (38%) de los niños que asistían a la escuela lo hacían a una pública, mientras que, en el curso 2007-2008, dicha proporción era de casi dos tercios (64%).

La expansión de la oferta de educación a edad temprana en colegios públicos ha tenido lugar en un contexto en el que el sector privado también ha ofertado este tipo de servicios educativos. En el curso 1975-1976, el número de niños matriculados en educación infantil que acudía a un centro privado era de 573.310, mientras que en el curso 2007-2008, dicha cifra ascendía a 579.089 (cálculos realizados por Celia Valiente Fernández a partir de datos contenidos en: Instituto Nacional de Estadística, 1977: 101-103; Ministerio de Educación y Ciencia, 2007: 3; datos provisionales para el curso 2007-2008).

En parte como resultado de la política que acabo de describir, la tasas de escolarización para niños de 3, 4 y 5 años (en centros

públicos y privados) se encuentran entre las más elevadas de la UE: 96%, 98% y 100%, respectivamente (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008; datos del curso 2006-2007). Por ejemplo, en el curso 2004-2005, la tasa de escolaridad española de niños de 3 años (95%) era superada sólo por la de Bélgica (100%), Francia e Italia (97% en ambos países) y eran 23 puntos superior a la media europea de los 27 miembros (72%) (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007: 15). De un modo opuesto, la proporción de niños de 2 años o menores que en España asisten a un centro educativo es baja en términos comparativos: 5% para los menores de 1 año; 17% para los de 1 año; y 33% para los de 2 años (curso 2006-2007; Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 2008; véanse datos comparativos en Morgan, 2008: 31-32).

En la España democrática, la continua expansión de la oferta de servicios educativos públicos para menores de 6 años se ha producido a la vez que la descentralización territorial. Durante la transición a la democracia se inició un proceso de transferencia de competencias del Estado central a las CCAA (no tanto a las instituciones locales), entre ellas, la educación. En materia educativa esta transferencia finalizó en 2000²⁰.

No todos los Estados de nuestro entorno tienen servicios educativos como política principal para los menores que aún no han alcanzado la edad de la escuela obligatoria. Algunos países cuentan con dos tipos de medidas, bien programas de carácter educativo dirigidos, sobre todo, a la estimulación de los niños y su preparación para la escuela obligatoria, bien servicios de cuidados, organizados al margen del sistema educativo, fundamentalmente para atender a los niños cuando sus padres trabajan. Esto sucede, por ejemplo, en Alemania (Scheiwe, 2009: 2) o Reino Unido (Penn, 2009: 23-24). La jornada (escolar) completa característica de la educación infantil en España tampoco constituye una norma universal en Occidente. La jornada escolar parcial en el nivel educativo preobligatorio existe en países como Reino Unido, Alemania, Austria o Polonia (Hagemann *et al.*, 2006; Penn, 2009: 23-24).

20 Otras medidas de cuidado de niños, por ejemplo, las exenciones fiscales por dichos gastos, han sido menos importantes, en términos de individuos afectados y de recursos destinados a su financiación; debido a constreñimientos de espacio, no las analizo en esta ponencia, pero véase Sanz Sanz *et al.*, 2007.

3.4. Las mujeres en el mercado de trabajo en España

En términos comparativos, en la España de Franco era modesta la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. En 1974 la población activa femenina como porcentaje de la población femenina de entre 15 y 64 años ascendía en España al 33%, esto es, 12 puntos por debajo de la media de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y 16 puntos por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (49%). Por contraste, también en 1974, la población activa masculina como porcentaje de la población masculina de entre 15 y 64 años alcanzaba en España el 91%, es decir, se encontraba ligeramente por encima de la media de la CEE y de la OCDE (88% en ambos casos) (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1992: 39). Visto desde otra perspectiva, en 1974 la mayor parte de las mujeres en edad activa no realizaba trabajo extradoméstico alguno, mientras que la inmensa mayoría de los hombres de la misma franja de edad sí lo realizaba. Por tanto, esta mayoría de mujeres podía, en principio, cuidar de otras personas a tiempo total. La modesta presencia de mujeres en el mercado de trabajo es congruente con (pero no sólo con) un Estado de bienestar caracterizado por el *familismo*.

Por el contrario, en la España actual, la mayoría de mujeres en edad activa tiene un empleo remunerado. En las últimas décadas, la tasa de empleo femenino en España ha venido aumentando hasta alcanzar el 55% actual. Además, la tendencia generalizada a abandonar el mercado de trabajo tras el matrimonio o el nacimiento del primer hijo se ha invertido, ya que muchas casadas o emparejadas (y/o con hijos) continúan hoy día formando parte de la población empleada. Por ejemplo, ya en 2000, la tasa de empleo de las mujeres de 25 a 34 años, y de 35 a 44 años superaba el 50%: 57% y 53%, respectivamente (datos de Eurostat; Instituto Nacional de Estadística, 2008). La probabilidad de tener hijos en edad preescolar es máxima en ambas franjas de edad. Por otro lado, en términos comparados, el empleo a tiempo parcial está (todavía) relativamente poco extendido en España, donde representa el 23% del empleo femenino y el 12% del empleo total, mientras que los porcentajes medios equivalentes para el conjunto europeo (UE-27) ascienden a 31% y 18%, respectivamente. Ello significa que, si bien la tasa de empleo femenino en España (55%) es todavía algo más baja que el promedio europeo (UE-27) (59%), la mayor parte de las mujeres en nuestro país tiene trabajos a tiempo completo, los cuales proporcionan, a igualdad de otras condiciones, un mayor grado de independencia económica (y menos tiempo para los cuidados) que los puestos a jornada par-

cial, bastante más comunes en otras sociedades europeas (Romans, 2008; datos del cuarto trimestre de 2007).

De los datos anteriores se desprende que en la mayor parte de los hogares españoles no existe ya un ama de casa disponible (en teoría) para proporcionar cuidados a sus familiares a tiempo completo. Valores elevados o incluso medios de la tasa de empleo femenino no son congruentes con un sistema de bienestar caracterizado por el *familismo* y constituyen una de las causas (tal vez la principal) de la erosión del *familismo* en el Estado de bienestar en España.

La política social no es simplemente el reflejo de una determinada estructura social o coyuntura económica. Los actores políticos y sociales elaboran políticas sociales reaccionando de modos muy diversos a determinadas condiciones de la sociedad o la economía. Por ello, resulta crucial el análisis del papel desempeñado por dichos actores en la génesis de las medidas sociales; de esta tarea me ocupo a continuación.

3.5. Actores políticos y sociales en el área de política pública relativa al cuidado de los niños

Como he mencionado, en España las medidas vinculadas al cuidado de los menores de 6 años han formado parte de la política educativa, con independencia del régimen político. Respecto de los niños de 5 o menos años, en 1975 el Estado central ya contaba con programas infantiles como parte de la política educativa. Una institución principal formulaba y ponía en práctica las medidas educativas: el Ministerio de Educación. Recursos materiales y humanos (limitados) ya se empleaban en la escolarización a edad temprana: las clases dedicadas a este tipo de educación en centros públicos y los profesores encargados de esta etapa educativa. Después de 1975, a las autoridades del Estado central (y, después, de las CCAA) les resultó más fácil desarrollar lo que ya existía (una política educativa para los menores de 6 años) que idear una política nueva. Desde la transición a la democracia, en el Estado central la oferta de plazas de educación infantil en centros públicos (o financiados por el Estado) ha venido aumentando bajo los gobiernos de todo color político, si bien por diferentes razones: la coalición de partidos de centro-derecha Unión de Centro Democrático (UCD), el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP). Durante los años setenta y ochenta, las plazas educativas se dirigieron, sobre todo, a los niños de 4 y 5 años, y desde los noventa también a los de 3.

Los gobiernos liderados por UCD, PSOE y PP concibieron la

expansión de la educación infantil como una estrategia para que España alcanzara el nivel de desarrollo económico de la mayoría de los países miembros de la UE-15. Las tres formaciones políticas entendieron que una de las carencias de España consistía en un déficit educativo. El PSOE, además, defendió que la extensión de la escolarización infantil promovería la igualdad entre las clases sociales, puesto que históricamente la asistencia a los niveles no obligatorios de enseñanza había sido muy diferente por razón de clase social (de Puelles Benítez, 1999: 368-369; McNair, 1984: 47; Medina, 1976: 123, 130). Por lo que se refiere al PP, también alentó la ampliación de la oferta educativa pública (o públicamente financiada) para los menores de 5 años. En un contexto de intensa competición electoral, intentó evitar ser percibido por la ciudadanía como el defensor de los intereses de las clases acomodadas que tienden a enviar a sus hijos a centros privados (Valiente, 2003: 289). Por estas y otras razones, también los gobiernos regionales de diversos colores políticos continuaron expandiendo la educación infantil desde el momento en que recibieron las competencias en materia educativa.²¹

Por lo que se refiere a la Iglesia católica, es un actor central en materia educativa, porque de ella depende la mayoría (pero no la totalidad) de los centros privados. Los colegios privados proporcionan servicios educativos a aproximadamente un tercio de los estudiantes no universitarios. En general, desde la transición, la Iglesia se ha mostrado favorable a la expansión de la educación infantil, con la condición de que parte de la oferta sea privada y subvencionada por el Estado. En la España post autoritaria, la Iglesia ha reivindicado (y obtenido) subvenciones para sus centros educativos, incluidos aquellos que ofertan educación infantil. La mayor parte de la educación privada (no universitaria) está subsidiada por el Estado. En el curso 2004-2005, el 84% de los estudiantes no universitarios que acudían a un centro privado lo hacían a uno concertado. En el mismo curso, el 72% de los estudiantes no universitarios matriculados en un centro privado concertado eran alumnos de un colegio religioso²². Las subvenciones estatales constituyen una fuente de ingresos muy importante para los centros concertados. Por término medio, en el curso 2004-2005, el Estado cubría el 75% de los gastos corrientes de los centros concertados (Instituto Nacional de Estadística, 2007:

21 Ello no obstante, ciertos gobiernos autonómicos se han mostrado más comprometidos con la escolarización infantil pública (o públicamente financiada) que otros. Por limitación de espacio, en este artículo no analizo variaciones subestatales de la política educativa.

22 A cambio de la subvenciones estatales los centros concertados deben proporcionar servicios educativos gratuitos (pero aquí no se incluyen los servicios ni las actividades extraescolares), incluir en la administración del centro a toda la comunidad educativa (plantilla del centro, alumnos y padres) y utilizar los mismos criterios de admisión que los colegios públicos en el caso de que el número de solicitudes supere al de plazas.

4). Hasta los años noventa, el Estado subvencionaba principalmente los niveles obligatorios de educación, pero desde entonces concierta, cada vez más, niveles no obligatorios.

La Iglesia española ha reivindicado los subsidios públicos para los centros educativos privados en un contexto político específico: el de la (incompleta) separación entre la Iglesia y el Estado: el artículo 16 de la Constitución establece que “se garantiza la libertad [...] religiosa [...] de los individuos” y que “ninguna confesión tendrá carácter estatal [...]”. Ello no obstante, el mismo artículo afirma que “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”. En la práctica, estas afirmaciones se han plasmado en un tratamiento preferencial de la Iglesia católica por parte del Estado en forma principalmente de transferencias monetarias, exenciones de impuestos y apoyo financiero a centros religiosos educativos, sanitarios y de acción social, y al patrimonio artístico e inmobiliario (Bedoya, 2006; Casanova, 1993: 117; Linz, 1993: 35).

Persiguiendo (y logrando) el objetivo de las subvenciones públicas para sus colegios, la Iglesia ha satisfecho dos de las preferencias históricas de la doctrina de la Iglesia en materia de política social. Por un lado, los programas sociales, en todo o en parte, son administrados por organizaciones de la sociedad civil, esto es, los colegios confesionales. Por otro, en general y con importantes excepciones, la asistencia a un centro educativo público o privado varía con la clase social²³. La existencia de un sector privado de educación significa, pues, el mantenimiento de las diferencias de estatus en la sociedad²⁴.

Contrariamente a lo postulado por la literatura sobre el origen y desarrollo de los Estados de bienestar, en las tres últimas décadas la jerarquía católica no ha defendido ni continua ni vehementemente que la educación infantil fuera perjudicial para los niños pequeños, ni que sus madres debieran permanecer en sus hogares cuidándolos. Sus prioridades (en la política y en la calle) han sido otras (véase *supra*). No resulta fácil explicar por qué la Iglesia en la España democrática no se ha comportado como proponía la mencionada literatura. De modo provisional, apunto tres razones:

Primera, probablemente el hecho de que la Iglesia controle una

23 En el caso de los centros privados no concertados, envían a sus hijos allí sólo las familias que pueden pagar sus honorarios. En el de los centros privados concertados, varias razones explican que la asistencia a los mismos tenga un sesgo de clase, entre otras y sin ánimo de exhaustividad, el hecho de que la educación obligatoria sea gratuita, pero no el resto de los servicios, y las irregularidades cometidas en algunos colegios en materia de admisiones.

24 Desde 1975, la Iglesia también ha luchado por lograr otras metas en materia educativa, por ejemplo, que el Estado reconozca estatus académico a la enseñanza de la religión (Bonal, 2000: 205-206; McNair, 1984: 144).

parte significativa de la educación no universitaria haya facilitado que dicha organización se haya mostrado interesada en la expansión del sector educativo (incluida la educación infantil) en vez de en enclaustrar a las madres y a sus vástagos más pequeños en los hogares familiares.

Segunda, históricamente, la Iglesia administró sus centros educativos valiéndose principalmente de sus propios recursos humanos (religiosas, sacerdotes y monjes), pagados por debajo del nivel salarial fijado en el mercado (o no remunerados). En numerosos países posindustriales, la secularización de buena parte de estos efectivos ocurrida desde los años sesenta y setenta obligó a la Iglesia a recurrir a personal docente seglar, a quien hubo de pagar a precios de mercado. Esta sangría de recursos humanos posiblemente convirtió a la Iglesia en una organización interesada en los subsidios estatales, con ayuda de los cuales remuneró a sus nuevos docentes laicos (Castles, 1989: 443-444).

Tercera y última, es necesario recordar que la Iglesia católica es una organización transnacional. En materia de género y sexualidad, desde el pontificado de Juan Pablo II (1978-2005), la prioridad de la Iglesia ha consistido en la lucha contra los derechos reproductivos (contracepción y aborto) y la homosexualidad. Al centrarse en estos objetivos, ha dejado de prestar atención a otros que constituyeron sus prioridades en el pasado, entre ellos, la lucha contra el empleo de las mujeres, en especial de las casadas. Desde finales del siglo XIX y durante varias décadas del XX, con distinto grado de intensidad, las encíclicas papales, por ejemplo, *Rerum Novarum* (León XIII, 1864 [1891]: 610), *Casti Connubii* (Pío XI, 1922 [1930]: 1625-1626) o *Quadragesimo Anno* (Pío XI, 1931 [1931]: 639-640), y otros documentos pontificios (Pío XII, 1951 [1945]) definieron la maternidad como la principal obligación de las mujeres para con sus familias y la sociedad. El lugar de las mujeres casadas se encontraba en el hogar al cuidado de los suyos. Algunos de los textos mencionados condenaron el trabajo extradoméstico, en especial el de las casadas, y aseveraron que implicaba la destrucción de la vida familiar y del tejido social (Valiente, 1997: 43-44, 54-55, 73, 91, 135-136).

En cuanto a las mujeres en la sociedad civil, su marcada presencia en este ámbito, así como el vigor del movimiento de mujeres, significa que constituyen un grupo público y visible que los políticos tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones. Las mujeres están cada vez más presentes en organizaciones de la sociedad civil, bien en grupos de mujeres o mixtos. Por ejemplo, las mujeres representan la mayoría de los miembros de las asociaciones que componen el llamado tercer sector social (Pérez Díaz y López Novo, 2003: 214-217, 231-233, 241-242).

Por lo que se refiere al movimiento organizado de mujeres, está formado por una rama no feminista y otra explícitamente feminista. La primera comprende asociaciones de amas de casa, organizaciones de viudas, grupos de madres, círculos culturales y religiosos, entre otros. En la actualidad, en términos generales, se caracteriza por un elevado número de miembros y un acusado nivel de actividad (Ortbals, 2004). En cuanto a la rama explícitamente feminista del movimiento, los primeros grupos de la segunda oleada de movilización aparecieron a finales de los años sesenta y principios de los setenta, en la época de liberalización del régimen autoritario. Muchas de estas feministas formaban parte de la oposición a la dictadura, y allí encontraron partidos políticos de izquierda y sindicatos, todos ellos ilegales. Éstos han sido sus principales aliados políticos desde entonces (Threlfall *et al.*, 2005).

Si bien el movimiento feminista en España no ha conseguido gran visibilidad en los medios de comunicación, ni ha convocado (con excepciones) manifestaciones y otras acciones de protesta multitudinarias, ha dejado una impronta considerable en la política de igualdad de oportunidades para las mujeres debido, sobre todo, a su imbricación con los partidos de izquierda. En las tres últimas décadas, muchas militantes feministas se han movilizado a la vez en dichos partidos y en grupos de mujeres en la sociedad civil. Cuando estas formaciones políticas han llegado al poder, algunas militantes han ocupado puestos de responsabilidad pública, desde los que han podido impulsar medidas de igualdad (Bustelo y Lombardo, 2007; Threlfall *et al.*, 2005). Además, el movimiento feminista ha trabajado incansablemente desde los años setenta, a fin de concienciar a la población acerca de la situación subordinada en la que se encuentran las mujeres como grupo y de presionar a las autoridades para que tomen medidas que palién este estado de cosas (Trujillo Barbadillo, 1999).

Desde la transición a la democracia, el cuidado de los niños ha constituido un asunto de importancia media para el movimiento feminista. Los servicios de cuidado de los muy pequeños ayudan a las mujeres a combinar sus trabajos y sus familias. Por ello, en todos los países occidentales, incluido España, el movimiento ha reivindicado (con variable intensidad) los servicios de cuidados para los más pequeños. Ello no obstante, en España, la existencia de la dictadura de Franco contribuyó a que, con posterioridad, las militantes feministas hasta cierto punto rehuyeran los asuntos relativos a la maternidad y al ámbito familiar. Tras ser las mujeres literalmente bombardeadas durante casi cuarenta años con el mandato de que su destino residía en el matrimonio, la maternidad, la familia y el hogar, tras 1975 las militantes no querían prestar atención a estas cuestiones. La tarea

pendiente de la liberación de las mujeres fue entendida entonces de manera dual: un aumento de su participación en determinadas esferas, tales como el mercado de trabajo o el poder político, y una consecución de los derechos individuales, por ejemplo, el del control de la capacidad reproductiva. Esta definición eludía cuidadosamente el lugar de la maternidad y del cuidado de otras personas en las vidas de las nuevas mujeres emancipadas (Valiente, 2003: 288).

Pese a que el cuidado de los niños no ha constituido un prioridad absoluta (pero sí de importancia media) para el movimiento feminista en el período democrático, la educación infantil es vista por amplios estratos de la población no sólo como una parte de la política educativa, sino como una medida que favorece a las mujeres. Ello sucede porque la escolarización a edad temprana facilita (con limitaciones) que las madres y los padres participen en el mercado de trabajo. Por tanto, un desarrollo de la oferta educativa infantil pública o públicamente financiada suele ser percibida como una política para las mujeres. Recortes en dicha oferta podrían ser interpretados como un ataque a las madres y, por tanto, están fuera de cuestión en un país en el que las mujeres cada vez están más presentes en la sociedad civil y su movimiento organizado es más visible.

3.6. Conclusión

En esta ponencia he explicado que en la España posautoritaria la principal política relativa al cuidado de los niños menores de 6 años ha consistido en una oferta siempre creciente de servicios educativos públicos (o públicamente financiados) a jornada completa. La educación infantil en la actualidad afecta a prácticamente todos los niños de entre 3 y 5 años, lo cual significa que, durante una parte muy importante del tiempo, estos niños son atendidos por personal docente, y no por sus familias. Este estado de cosas es el contrario al que se supone existe en un Estado de bienestar *familista*, donde las personas que necesitan cuidados los obtienen principalmente en el ámbito familiar. Posiblemente sea la principal causa de este declive del *familismo* el trabajo extradoméstico de las mujeres. Pero otro factor causal, probablemente de menor importancia pero no de despreciable peso, puede ser el comportamiento efectivo de diversos actores sociales y políticos, tales como la Iglesia, en el área educativa.

La religión organizada desempeña un papel fundamental en la elaboración de ciertas políticas sociales, tales como la relativa al cuidado de los menores de 6 años. La literatura comparada sobre el nacimiento y desarrollo de los Estados de bienestar en el mundo posin-

dustrial ha argumentado que históricamente la Iglesia católica apoyó opciones congruentes con (pero no sólo con) un Estado de bienestar *familista*, por ejemplo, al insistir en que el lugar de las mujeres casada era su hogar y su misión, cuidar a los suyos. Ello sucedió en tiempos pasados, pero no ocurre así hoy día. El papel de la religión organizada necesita, pues, ser investigado, ya que las iglesias abanderaron causas anteriormente (que la mencionada literatura documentó bien) que ya no abanderan, y no conocemos en profundidad este cambio de prioridades y sus consecuencias en la política social.

La erosión del *familismo* en el Estado de bienestar español está ocurriendo en áreas de política pública distintas de la relativa al cuidado de los niños, por ejemplo, respecto al cuidado de las personas mayores. Investigaciones futuras habrían de investigar si este declive se está produciendo con diferente o similar intensidad en las distintas áreas de política pública, y si esta erosión trae consigo un aumento de los servicios de cuidados públicos (o públicamente financiados) y/o de prestaciones ofertadas por el mercado. Posteriores estudios deberían analizar qué está socavando el *familismo*. El empleo extradoméstico femenino y el comportamiento efectivo de diversos actores políticos y sociales presumiblemente formarán parte de la lista de factores causales. Pero quizá la lista incluya otros, no tratados en esta ponencia, tales como las cambiantes (y menguantes) definiciones de las obligaciones familiares, que estén haciendo a algunas mujeres no sentirse responsables del cuidado de ciertos familiares, y, por ello, no proporcionárselo.

3.7. Referencias bibliográficas

- Bedoya, Juan G. 2006. Las cuentas del catolicismo español. *El País* 30 septiembre:43.
- Bonal, Xavier. 2000. Interest groups and the state in contemporary Spanish education policy. *Journal of Educational Policy* 15 (2):201-216.
- Bustelo, María, y Emanuela Lombardo, eds. 2007. *Políticas de igualdad en España y Europa*. Madrid: Cátedra.
- Casanova, José. 1993. Church, state, nation, and civil society in Spain and Poland. En *The political dimensions of religion* ed. Said Amir Arjomand, 101-153. Albany (Nueva York): State University of New York Press.
- Castles, Francis G. 1989. Explaining public education expenditure in OECD nations. *European Journal of Political Research* 17 (4):431-448.

- Castles, Francis G. 1994. On religion and public policy: Does Catholicism make a difference? *European Journal of Political Research* 25 (1):19-40.
- Centro de Investigaciones Sociológicas. 2008. *Estudio 2.769, julio*. Consultado 12 agosto 2008 <www.cis.es>.
- Climent, Susana. 2008. Gender and migration and the legal frame of de-familiarization in the Spanish welfare state. Ponencia presentada en el congreso "Gendering theories of citizenship: Europeanization and Care", Roskilde, Dinamarca, 2-3 abril.
- Chuliá, Elisa. 2007. Spain: Between majority rule and incrementalism. En *The handbook of West European pension politics* eds. Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, y Isabelle Schulze, 499-554. Oxford: Oxford University Press.
- Daly, Mary. 1999. The functioning family: Catholicism and social policy in Germany and Ireland. *Comparative Social Research*, 18:105-133.
- De Puelles Benítez, Manuel. 1999. *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Labor, 4.^a ed.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton (New Jersey): Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 2007. Investing in children and their life chances. Ponencia presentada en la "International conference on welfare state and competitiveness: the European experience and the agenda for Latin America", Fundación Carolina, Madrid, 26-27 abril.
- Ferrera, Maurizio. 2007. Democratization and social policy in Southern Europe: From expansion to "recalibration". En *Democracy and social policy* ed. Yusuf Bangura. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Flaquer, Lluís. 2004. La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países del Sur de Europa. *Papers: Revista de Sociología* 73:27-58.
- Guillén, Ana Marta, y Maria Petmesidou. 2008. The public-private mix in Southern Europe: What changed in the last decade? En *Welfare state transformations: Comparative perspectives* ed. Martin Seeleib-Kaiser. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hagemann, Karen, Cristina Allemann-Ghionda, y Konrad H. Jarausch. 2006. *International and interdisciplinary research project. The German half-day model: A European Sonderweg*. Consultado 22 enero 2008 <www.time-politics.com>.
- Instituto Nacional de Estadística. 1977. *Estadística de la enseñanza en España: Curso 1975-1976*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

- Instituto Nacional de Estadística. 2007. *Notas de prensa - 19 de julio de 2007: Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada, curso 2004-2005*. Consultada 27 agosto 2007 <www.ine.es>.
- Instituto Nacional de Estadística. 2008. Encuesta de la Fuerza de Trabajo de la UE (UE LFS): Datos europeos. Consultado 13 agosto 2008 <www.ine.es>.
- León, Margarita. 2002. Equívocos de la solidaridad: Prácticas familiaristas en la construcción de la política social española. *Revista Internacional de Sociología* 31:137-164.
- León, Margarita. 2007. Speeding up or holding back? Institutional factors in the development of childcare provision in Spain. *European Societies* 9 (3):315-337.
- León XIII. 1962 [1891]. *Rerum Novarum* [Sobre la "condición" de los obreros]. En *Colección de Encíclicas y documentos pontificios* ed. Acción Católica Española, 595-617. Madrid: Publicaciones de la Junta Nacional, volumen 1.
- Linz, Juan José. 1993. Religión y política en España. En *Religión y sociedad en España* eds. Rafael Díaz-Salazar, y Salvador Giner, 1-50. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- McNair, John M. 1984. *Education for a changing Spain*. Manchester: Manchester University Press.
- Medina, Aurora. 1976. Problemática de la educación preescolar en España. *Revista de Educación* 247:111-134.
- Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. 2008. *Estadística de las enseñanzas no universitarias: Resultados detallados del curso 2006-2007*. Consultado 12 agosto 2008 <www.mepsyd.es>.
- Ministerio de Educación y Ciencia. 2007. *Datos y cifras, curso escolar 2007/2008*. Consultado 12 agosto 2008 <www.mepsyd.es>.
- Moreno, Luis. 2008. The Nordic parth of Spain's Mediterranean welfare. *Harvard University-Center for European Studies Working Paper* 163
- Moreno Mínguez, Almudena. 2004. El familismo cultural en los Estados de bienestar del sur de Europa: Transformaciones de las relaciones entre lo público y lo privado. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* 182:47-74.
- Morgan, Kimberly, J. 2006. *Working mothers and the welfare state: Religion and the politics of work-family policies in Western Europe and the United States*. Stanford: Stanford University Press.

- Morgan, Kimberly, J. 2008. Towards the Europeanization of work-family policies? The Impact of the EU on policies for working parents. En *Gender politics in the expanding European Union: Mobilization, inclusion, exclusion* ed. Silke Roth. Oxford y Nueva York: Berghahn.
- Naldini, Manuela. 2003. *The family in the Mediterranean welfare state*. Londres: Frank Cass.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 1992. *Historical statistics*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Orloff, Ann Shola. 1993. Gender and the social rights of citizenship: the comparative analysis of gender and welfare states. *American Sociological Review* 58 (3):303-328.
- Ortbals, Candice D. 2004. *Embedded institutions, activisms, and discourses: Untangling the intersections of women's civil society and women's policy agencies in Spain*. Tesis doctoral, Indiana University.
- Penn, Helen. 2009. Public and private: The history of early education and care institutions in the UK. En *Childcare and preschool developments in Europe: Institutional perspectives* eds. Kirsten Scheiwe y Harry Willekens, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pérez Díaz, Víctor, y Joaquín P. López Novo. 2003. *El tercer sector social en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Pío XI. 1962 [1930]. *Casti Connubii* [Sobre el matrimonio cristiano]. En *Colección de Encíclicas y documentos pontificios* ed. Acción Católica Española, 1609-1640. Madrid: Publicaciones de la Junta Nacional, volumen 2.
- Pío XI. 1962 [1931]. *Quadragesimo Anno* [Sobre la restauración del orden social en plena conformidad con la ley evangélica]. En *Colección de Encíclicas y documentos pontificios* ed. Acción Católica Española, 624-658. Madrid: Publicaciones de la Junta Nacional, volumen 1.
- Pío XII. 1962 [1945]. La mujer en la actualidad. En *Colección de Encíclicas y documentos pontificios* ed. Acción Católica Española, 1686-1693. Madrid: Publicaciones de la Junta Nacional, volumen 2.
- Romans, Fabrice. 2008. Labor market trends 4th quarter 2007 data. *Eurostat DATA in Focus: Population and Social Conditions* 16.
- Sanz Sanz, José Félix, Desiderio Romero Jordán, y Santiago Álvarez García. 2007. El Estado y las familias: Políticas de gasto público en protección familiar en España y la Unión Europea. *Panorama Social* 5:171-196.

- Scheiwe, Kirsten. 2009. Institutional factors as obstacles to the expansion of early childhood education in the FRG. En *Childcare and preschool developments in Europe: Institutional perspectives* eds. Kirsten Scheiwe, y Harry Willekens. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Threlfall, Monica, Christine Cousins, y Celia Valiente. 2005. *Gendering Spanish democracy*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Trujillo Barbadillo, Gracia. 1999. El movimiento feminista como actor político en España: El caso de la aprobación de la Ley de despenalización del aborto de 1985. Ponencia presentada en el congreso anual de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Granada.
- Valiente, Celia. 1997. *Políticas públicas de género en perspectiva comparada: la mujer trabajadora en Italia y España (1990-1996)*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Valiente, Celia. 2003. Central state child care policies in postauthoritarian Spain: Implications for gender and carework arrangements. *Gender & Society* 17 (2):287-292.
- Van Kersbergen, Kees. 1995. *Social capitalism: A study of Christian democracy and the welfare state*. Londres: Routledge.