

Meil Landwerlin, Gerardo (2011) "La protección social a las familias en España", 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. 4, págs. 67-92, Barcelona: Copalqui Editorial. ISBN 978-84-939248-2-9. 1ª edición. 2ª Impresión Abril 2014.



4

LA PROTECCIÓN SOCIAL A LAS FAMILIAS EN ESPAÑA²⁵

Gerardo Meil Landwerlin

4.1. Dificultades para determinar el contenido de la protección social a las familias

A pesar de que existen multitud de mecanismos destinados a proporcionar protección social a las familias y de que algunos de ellos cuentan con una larguísima tradición que se remonta incluso hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, no existe un consenso generalizado sobre cuál es el contenido de la protección social a las familias. ¿Qué cabe considerar como protección social a las familias?

Una primera concepción bastante general, pero ampliamente utilizada en las ciencias sociales, es la que asocia la política familiar con todo aquello que los poderes públicos hacen en favor, bien de la familia como institución, esto es, de un determinado tipo de familia (de la familia tradicional en el sentido indicado anteriormente), bien de las familias en general (esto es, independientemente del carácter legal de los vínculos). Ahora bien, es perfectamente asumible que, en realidad, toda política pública beneficia de una forma directa o indirecta, explícita o implícita, o en última instancia a la familia. Así, se puede argumentar que la política educativa o la política sanitaria benefician a las familias en la medida en la que el bienestar de la familia se ve afectado por el nivel educativo o de salud de sus miembros. Más aún, la propia política económica, en la medida en que afecta al bienestar general del país, también afecta al bienestar de las familias al posibilitar lograr un trabajo remunerado para los miembros que así lo deseen, al controlar los precios de los productos y, con ello, la capacidad adquisitiva de los salarios, al condicionar la evolución de

25 Este trabajo forma parte del proyecto de investigación “El uso social de los permisos parentales”, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, CSO2009-11328, a quien el autor agradece el apoyo recibido.

los salarios, etc. (Meil e Iglesias de Ussel, 2001)

Este tipo de argumentación puede extenderse a voluntad hasta abarcar casi todos los ámbitos de las políticas públicas, de suerte que, en realidad, todo lo que los poderes públicos hacen, en definitiva, es proteger y promover por distintas vías a las familias. Y es que los individuos viven en su inmensa mayoría insertos en un marco familiar: nacen y se desarrollan en familias y mediante la constitución de una nueva familia tratan de buscar la felicidad y el bienestar. Con una concepción de la protección a las familias de este tipo, por lo tanto, se pierde toda especificidad de la protección a las familias y la política familiar pasa a diluirse, en el mejor de los casos, en el concepto más general de política social. En realidad, no hay una definición objetiva, claramente delimitada, de lo que constituye la protección social de las familias; así Damon (2006) sostiene que se trata de una expresión que ni tiene traducción posible, ni tiene sentido en muchos países.

4.2. Objetivos de la protección social a las familias

A pesar de la ausencia de un significado común sobre lo que se entiende por protección social a las familias, hay un consenso bastante generalizado que la entiende como aquel conjunto de medidas que tienen como objetivo facilitar la tenencia de hijos, reduciendo los costes directos, indirectos y de oportunidad que generan, y evitar que el tenerlos y educarlos se convierta en causa de pobreza o de discriminación en el mercado de trabajo. En este sentido, la protección a la familia ha pasado a entenderse fundamentalmente como la protección social por la tenencia de hijos y su cuidado y atención hasta convertirse en adultos independientes, no considerándose objeto de protección social otras dimensiones de la vida familiar, en particular el matrimonio, que en el pasado sí fueron objeto de protección por parte de los poderes públicos (Meil e Iglesias de Ussel, 2001). Así, la OCDE define la protección social a las familias como “aquellas políticas que aumentan los recursos disponibles por los hogares en los que hay hijos dependientes, que promueven el desarrollo de los niños, reducen las barreras para tener hijos y promueven la conciliación de las obligaciones laborales y familiares, al tiempo que promueven la igualdad de género en las oportunidades de empleo” (www.oecd.org/els/social/family).

Este cambio en el enfoque que se ha ido perfilando durante las últimas décadas responde, por un lado, a los cambios familiares registrados en el último cuarto del siglo XX, caracterizados por la privatización de los proyectos de vida familiar, la generalización de

la planificación familiar, el cambio en los roles de género, la emergencia de la igualdad de género como un valor social fundamental y la no discriminación por razón de sexo como un objetivo que lograr por las políticas públicas (transversalidad del objetivo de la igualdad de género). Por otro lado, esta reorientación también responde a la constatación de que la tenencia de hijos continúa constituyendo un riesgo de pobreza, particularmente en los casos de desempleo, entre las familias numerosas y entre las familias monoparentales.

La protección social a las familias ha pasado así a articularse básicamente en torno a dos grandes objetivos; a saber:

1. La Compensación Pública de Cargas Familiares (por hijos a cargo).
2. La facilitación de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral.

1) La *Compensación Pública de Cargas Familiares* consiste en transferencias destinadas a aumentar la renta neta disponible de los hogares con hijos dependientes, ya sea en el momento de su nacimiento y/o mientras dependen económicamente de sus padres. Las transferencias se realizan bien mediante pagos directos, tales como, por ejemplo, las prestaciones de la Seguridad Social por hijos a cargo o las compensaciones a los padres que dejan de trabajar para dedicar más tiempo a sus hijos (permisos parentales), bien a través de desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta de las personas físicas u otros tipos de impuestos.

Las razones que justifican la Compensación Pública de Cargas Familiares son de dos tipos fundamentalmente. Por un lado, descansa en el reconocimiento de que los hijos tienen unos costes que son asumidos por quienes han decidido tenerlos, pero, por otro lado, también tienen una rentabilidad social, pues garantizan la continuidad de la sociedad en el tiempo y sientan las bases para su futuro desarrollo económico, social y cultural. Más aún, en la medida en que todo el sistema de protección social, pensiones incluidas, descansa en el principio de reparto, en virtud del cual las cotizaciones actuales financian las prestaciones actuales, y no en el de capitalización, se ha comenzado a reconocer que el equilibrio demográfico es un factor clave en la viabilidad futura del modelo europeo de protección social y que una baja fecundidad es una amenaza para dicha viabilidad.

Pero además de esta motivación, se encuentra también la identificación de la tenencia de hijos como un factor de pobreza, por lo que las transferencias tienen como objetivo garantizar un mínimo de ingresos a aquellos hogares con hijos a cargo con el fin de que tengan sus necesidades básicas cubiertas. De hecho, en las últimas

décadas ha habido una reorientación de las transferencias hacia las familias para hacerlas depender no sólo de la situación familiar, sino también, y de forma más intensa, del nivel de renta relativo de los hogares (Bradshaw y Finch, 2002; Fagnani y Math, 2008), sin que ello signifique que se reconozcan únicamente a las familias con niveles muy bajos de ingresos.

Los mecanismos a través de los cuales opera la Compensación Pública de Cargas Familiares son muy heterogéneos, pues, además de las citadas transferencias directas por hijos a cargo o las correspondientes desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta, aparecen también como cualificadores en otros tipos de transferencias (salarios de integración, ayudas al alquiler de una vivienda, etc.) y en otro tipo de impuestos, o incluso toman la forma de exención o reducción de pagos por servicios (de cuidado de niños, comedores escolares, transporte, tasas universitarias o de servicios públicos, etc.).

2) Por lo que respecta a la *facilitación de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral*, su conversión en objetivo de la política pública no ha venido de la mano de la discusión sobre la necesidad de adaptar la protección social a las familias a las nuevas realidades familiares, sino como una parte de las políticas de igualdad de género en el marco de los planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En este sentido, el objetivo de la conciliación se ha visto fundamentalmente en términos de contribuir a eliminar las discriminaciones derivadas de la maternidad y, posteriormente, como una vía para promover la igualdad de los sexos fomentando la implicación de los padres varones en las políticas de permisos parentales. En la medida en la que se ha asumido que la promoción de la natalidad (en aquellos países que lo consideran un objetivo legítimo de la política pública) o el bienestar del niño (en aquellos que rechazan los objetivos natalistas) tienen que pasar necesariamente por posibilitar a las madres compaginar su maternidad con sus objetivos laborales y profesionales, la conciliación de vida familiar y laboral ha pasado a formar parte también de los objetivos explícitos de la protección social a las familias. Incluso este objetivo es visto también como parte de la política de empleo, por un lado, para garantizar la reincorporación al trabajo remunerado de mano de obra cualificada y necesaria en el mercado de trabajo, y, por otro, como un potencial “yacimiento de empleo” dentro de las políticas activas de empleo.

Aunque no existe una definición concreta de lo que se entiende por promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral, los mecanismos a través de los cuales se persigue promover la conciliación son muy heterogéneos, pues van desde la sensibilización social que

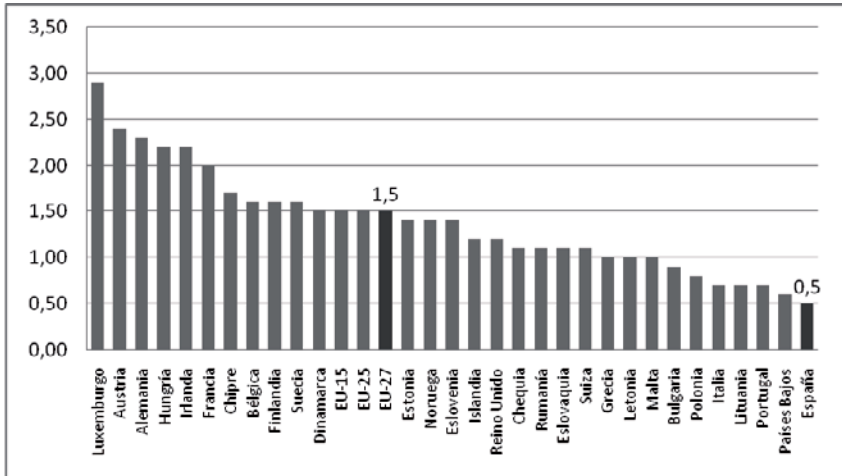
implique a todos los actores sociales relevantes (hombres, empresas, sindicatos, partidos políticos, etc.) hasta medidas legislativas de distinto tipo o servicios públicos destinados a facilitar tiempo de cuidado familiar o cuidado alternativo a la familia. La facilitación de la conciliación de la vida familiar y laboral es así un objetivo que no compete sólo a los poderes públicos, sino a los empleadores y a los hombres en igual medida. Por lo que se refiere a las políticas públicas, más allá de la sensibilización y el carácter ejemplarizante de la introducción de determinadas medidas en este sentido en las Administraciones Públicas en su calidad de empleadores, los mecanismos que se han arbitrado para promover la conciliación son fundamentalmente, por una parte, permisos laborales que facilitan tiempo para el cuidado de los niños en el espacio doméstico a la vez que buscan garantizar la reincorporación al puesto de trabajo una vez concluido el permiso y, por otra, servicios de cuidado extraescolares para facilitar tiempo para el trabajo remunerado y la consecución de los objetivos profesionales.

4.3. Alcance y características de la Compensación Pública de Cargas Familiares en España

El alcance de los recursos que los Estados de la Unión Europea destinan a la protección social de las familias se mide habitualmente a través de las estadísticas de protección social de Eurostat, en el epígrafe denominado “Función familia”. Según esta fuente de datos, que distingue entre prestaciones en dinero y en especie (fundamentalmente gasto en “Escuelas infantiles”), las prestaciones en dinero, que son las que constituyen propiamente la Compensación Pública de Cargas Familiares, son en España extremadamente bajas, de hecho las más bajas de la UE-27, tal como puede observarse en el gráfico 1. Así, mientras en España sólo representan el 0,5% del PIB, la media comunitaria es tres veces superior (1,5%) y en Luxemburgo casi seis veces más alta. Esta situación no es nueva, pues se remonta hasta la década de los setenta (Meil e Iglesias de Ussel, 2001), y no ha cambiado a pesar de que durante la última década, por una parte, se ha registrado un descenso en el valor relativo de las prestaciones en la mayoría de los países de la Unión Europea y, por otra, se han introducido nuevas prestaciones en España, tal como puede observarse en el gráfico 2.

Gráfico 1

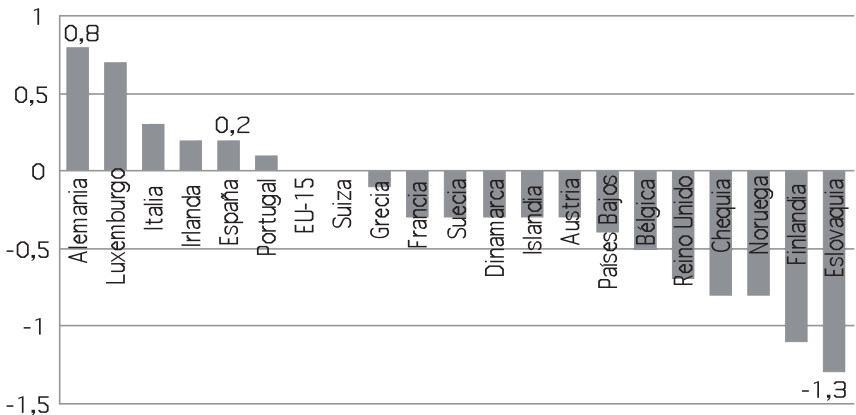
Porcentaje sobre el PIB de las transferencias en dinero por motivos familiares (función familia), 2006



Fuente: Eurostat, Estadísticas de protección social, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Gráfico 2

Variación en puntos porcentuales del porcentaje de protección social en dinero respecto al PIB destinado a familia, 1995-2006



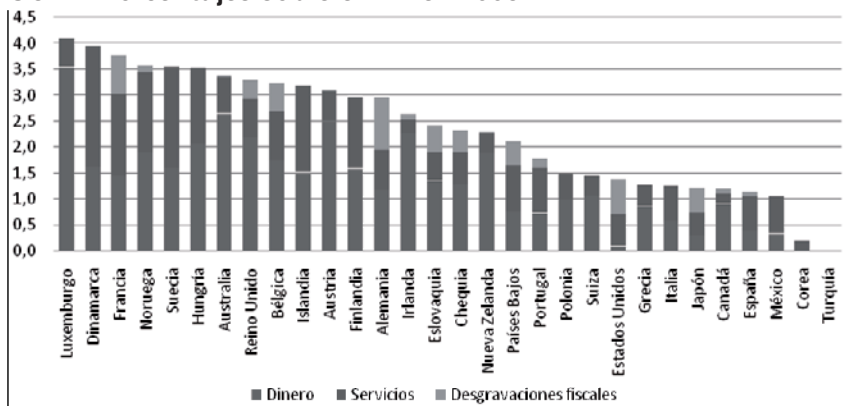
Fuente: elaboración propia sobre datos de Eurostat, Estadísticas de protección social, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Los criterios de contabilización de la protección social a las familias de Eurostat excluyen de su cómputo la Compensación Pública de Cargas Familiares que se realiza a través del sistema fiscal, lo que ha sido sistemáticamente criticado, por ejemplo, por las autoridades españolas cuando el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa ha denunciado una y otra vez el incumplimiento por parte de España del artículo 16 de la Carta Social Europea, que exige la protección social, jurídica y económica de la familia, debido a que “las prestaciones familiares no alcanzan un montante suficiente” (Consejo de Europa, 2006).

La OCDE, por su parte, dentro del marco de un programa destinado a conocer el alcance de la protección social de la familia en sus países miembros, ha realizado también cálculos en este sentido referidos al año 2003, introduciendo las ventajas fiscales por motivos familiares. En el gráfico 3 se recogen los resultados de dichas estimaciones distinguiendo entre prestaciones en dinero, en especie (fundamentalmente servicios de cuidado de niños pre y posescolares) así como las ventajas fiscales. Dichos cálculos difieren sustancialmente de los datos que proporciona Eurostat, debido, por una parte, a que incluye más tipos de gastos y, por otra, a que excluye otros computados por Eurostat. Según este cómputo la protección social a las familias en España sería también extremadamente baja. De hecho, en términos relativos, la más baja de los países europeos de la OCDE y de las más bajas de todos los países de la OCDE.

Gráfico 3

Prestaciones familiares directas en dinero y en servicios, y desgravaciones fiscales según los criterios de clasificación de la OCDE. Porcentajes sobre el PIB en 2003



Fuente: OECD, *Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life* (Vol. 5) (2007): *A Synthesis of Findings for OECD Countries*, en <www.oecd.org/els/social/family>.

Los principales mecanismos a través de los cuales se produce la Compensación Pública de Cargas Familiares en 2008 son los siguientes:

a) Prestaciones de pago periódico de la Seguridad Social:

Prestaciones por hijos o menores acogidos a cargo menores de 3 años no discapacitados, 500 euros anuales (41,67 euros mensuales), cuando los ingresos del beneficiario no rebasen 11.000 euros anuales más un 15% por cada hijo o menor acogido a cargo a partir del segundo.

Prestaciones por hijos o menores acogidos mayores de 3 años y menores de 18 no discapacitados, 291 euros anuales (24,25 euros mensuales), cuando los ingresos del beneficiario no rebasen el límite arriba indicado.

Prestaciones por hijos o menores acogidos menores de 18 años con una discapacidad igual o superior al 33%, 1.000 euros anuales por hijo (83,33 euros mensuales). No se exige en estos casos límite de recursos económicos al tratarse de un discapacitado.

Prestaciones por hijos mayores de 18 años y con una discapacidad igual o superior al 65%, 3.941,28 euros anuales por hijo (328,44 euros mensuales), sin límite de ingresos.

Prestaciones por hijos mayores de 18 años y con una discapacidad igual o superior al 75%, que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesiten el concurso de otra persona para realizar los actos vitales más elementales como vestirse, desplazarse, comer o análogos, 5.911,92 euros anuales por hijo (492,66 euros mensuales), sin límite de ingresos.

b) Prestaciones de pago único de la Seguridad Social:

Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, 2.500 euros de deducción en el IRPF o prestación no contributiva de la Seguridad Social si no trabaja o no obtiene rentas sujetas a retención del IRPF, o cuando se trate de contribuyente al que le resulten aplicables las normas forales de Navarra o del País Vasco en el IRPF. Esta prestación es compatible con la percepción de las demás prestaciones familiares de la Seguridad Social.

Prestación económica por nacimiento o adopción de tercer o sucesivos hijos, 450,76 euros, siempre que los ingresos del beneficiario no rebasen el límite establecido (12.126,91 para tres hijos más un 15% adicional por cada hijo).

Prestación económica por nacimiento o adopción de hijo, en supuestos de familias numerosas, monoparentales y en los casos de madres discapacitadas 1.000 euros en familias numerosas o que, con tal motivo, adquieran dicha condición, en familias monoparentales y en los casos de madres que padezcan una discapacidad igual o superior

al 65%, siempre que no se supere un determinado nivel de ingresos.

Prestación económica por parto o adopción múltiples, cuatro veces el SMI (2.400 euros en 2008) si nacen dos hijos; ocho veces (4.200 euros) si nacen trillizos; y 12 veces (7.200 euros) si nacen cuatro o más hijos, en este caso sin límite de ingresos.

c) Deducciones fiscales del Impuesto sobre la Renta:

Deducción por maternidad, exclusivamente para madres trabajadoras con hijos *menores de 3 años* que estén dadas de alta en algún régimen de la Seguridad Social. La deducción consiste en 1.200 euros anuales por cada hijo menor de 3 años, siempre que las cotizaciones y cuotas totales a la Seguridad Social y mutualidades superen dicha cantidad; en caso de que sea menor, la deducción será igual al importe total devengado por este motivo.

Deducción de la base en concepto de *mínimo vital por descendientes a cargo menores de 25 años* (o cualquiera que sea su edad cuando el descendiente a cargo sea discapacitado con un grado de minusvalía igual o superior al 33%) y que no tengan rentas anuales superiores a 8.000 euros, por importe de 1.836 euros el primero, 2.040 el segundo, 3.672 el tercero y 4.182 el cuarto y siguientes.

Incremento del mínimo vital por descendientes a cargo menores de 3 años de 2.244 euros anuales o mayores de dicha edad en caso de adopción o acogimiento por un período de tres años.

Incremento del mínimo vital por descendientes a cargo con minusvalía de 2.316 euros si el grado de minusvalía se encuentra entre el 33 y el 65 %, y de 7.038 euros si es superior al 65%.

Incremento del mínimo vital individual en caso de monoparentalidad de 2.150 euros anuales.

Algunas Comunidades Autónomas mejoran estas cuantías o establecen condiciones menos restrictivas para su aplicación.

d) Otras prestaciones:

Fondo de garantía de las pensiones por alimentos en casos de divorcio o separación legal, cuando el cónyuge obligado a pagarlas no lo hace, por importe máximo de 100 euros mensuales.

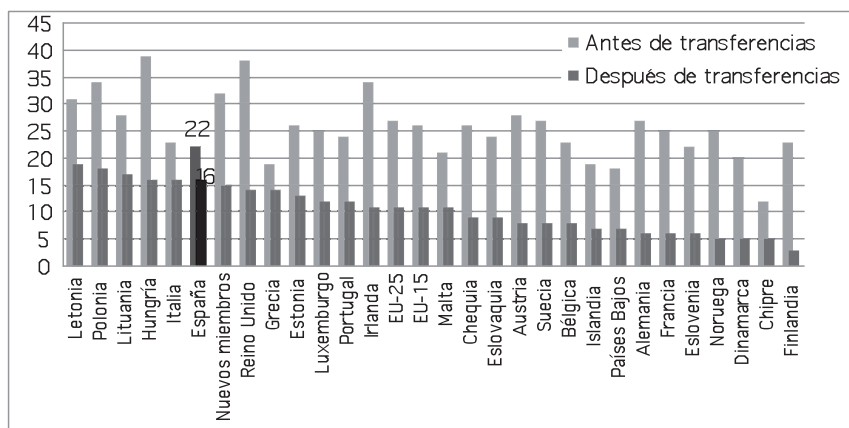
Como se deduce de las características de las prestaciones familiares, la protección social a las familias tiene un fuerte componente asistencial, pues muchas de ellas sólo se reconocen bajo prueba de necesidad al estar condicionadas a unos ingresos máximos fijados en un nivel muy bajo (por debajo de los 1.000 euros mensuales para la unidad familiar), o en casos de discapacidad. La cuantía de las prestaciones es, en general, muy baja, máxime teniendo presente que van destinadas a familias con muy pocos ingresos, y, además, no se actualizan con arreglo a la inflación –aunque el límite de ingresos, sí–, por lo que pierden sistemáticamente capacidad protectora. De

hecho, la capacidad protectora de las prestaciones familiares es muy baja. Por su carácter fuertemente asistencial debe suponerse que tienen como objetivo la lucha contra la pobreza infantil, pero ésta es elevada y la capacidad de la Compensación Pública de Cargas Familiares para reducirla es muy baja.

En efecto, tomando como referencia el umbral de renta del 50% de la mediana de ingresos netos ajustado por persona, el porcentaje de niños por debajo del umbral de la pobreza antes de la redistribución de la renta alcanza el 22% en 2006, y la proporción oscila en los países de la Unión Europea entre alrededor de un 33% (Reino Unido, Irlanda y la mayoría de los nuevos Estados miembros de la UE) y alrededor de un 20% (Chipre –12%–, Países Bajos, Grecia, Dinamarca, Eslovenia, España), estando la media de la UE-25 en 27%. Ahora bien, el desarrollo de los Estados de bienestar y la institucionalización de las distintas formas de Compensación Pública de Cargas Familiares tienen efectos diferenciales muy grandes de un país a otro, generando niveles de vida para los niños muy diferentes.

Gráfico 4

Porcentaje de niños menores de 16 años con ingresos inferiores al 50% de la mediana de ingresos netos ajustados por persona antes y después de transferencias sociales, 2006

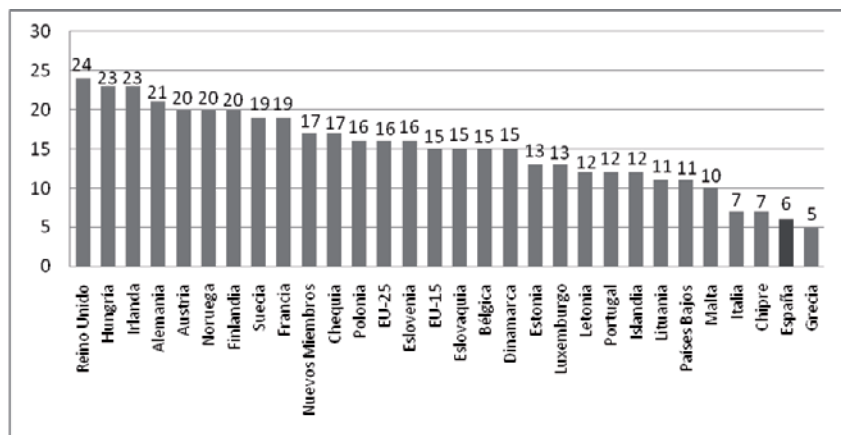


Fuente: Eurostat, Estadísticas de distribución de la renta y pobreza monetaria, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Aunque en todos los países disminuye la pobreza infantil, el grado en que lo hace varía mucho de un país a otro, y el sistema español de redistribución de la renta se evidencia como muy poco eficaz en este sentido. Mientras que en España sólo se consigue disminuir seis puntos porcentuales la pobreza infantil, utilizando este indicador, en el conjunto de la UE-25 la capacidad de reducirla se situaba en dieciséis puntos porcentuales (gráfico 5). En consecuencia, utilizando este umbral de la pobreza, España se encuentra entre los países con mayor nivel de pobreza infantil (16% frente a una media comunitaria de 11%). Si se eleva el umbral de la pobreza hasta el 60% de la mediana (indicador utilizado habitualmente en documentos de la UE), los porcentajes aumentan sustancialmente, pues alcanzan en el caso español el 24%, mientras que la media de la EU-25 pasa del 11% al 20%.

Gráfico 5

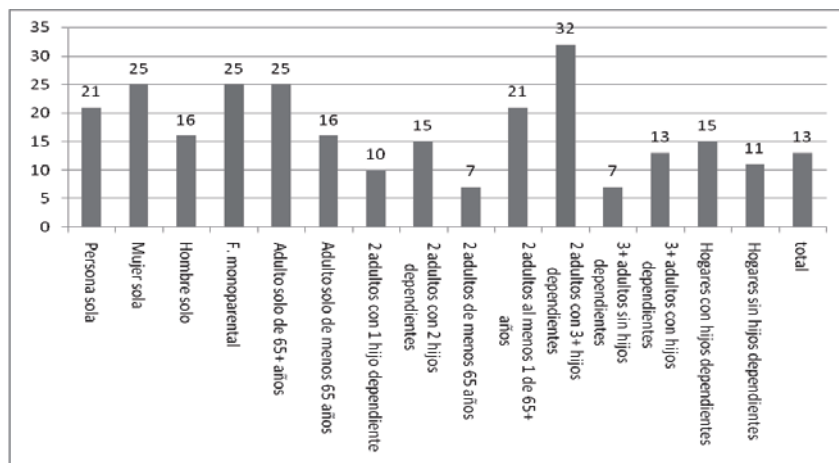
Puntos porcentuales en que se reduce la pobreza infantil medida con el umbral del 50% de la mediana de ingresos netos ajustados por persona como consecuencia de las prestaciones sociales, 2006



Fuente: Eurostat, Estadísticas de distribución de la renta y pobreza monetaria, en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> > .

Gráfico 6

Porcentaje de personas con ingresos inferiores al 50% de la mediana de ingresos netos ajustados por persona según tipo de hogar de residencia, 2006



Fuente: Eurostat, Estadísticas de distribución de la renta y pobreza monetaria, en
< <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> > .

Por otra parte, aunque las transferencias toman en consideración también la circunstancia de constituir una familia numerosa a la hora de fijar los importes de las prestaciones, las familias numerosas y las familias monoparentales continúan siendo las que mayor riesgo de pobreza presentan, tanto en el pasado reciente (Meil e Iglesias de Ussel, 2001) como en la actualidad (gráfico 6) (Flaquer, Almeda y Navarro, 2006). En este sentido, los niños que viven en hogares con desempleados, familias numerosas y monoparentales son los que más riesgo tienen de vivir en pobreza. Esta circunstancia no tiene por qué ser irresoluble, pues los niveles de pobreza infantil, incluso medida en términos relativos, pueden ser muy bajos (gráfico 4), como lo demuestra la experiencia de países como los países escandinavos, Chipre, Eslovenia, Francia o Alemania (Flaquer, Almeda y Navarro, 2006).

4.4. Estrategias de facilitación de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral

Como ya se ha indicado, la promoción de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral ha ido ocupando un lugar cada vez más central en la reorientación de la protección social a las familias. La convicción de que el cambio de los roles de género no sólo es una realidad irreversible, sino un valor social, además de un objetivo cada vez más relevante de las políticas públicas, junto con la creciente proporción de mujeres que en el contexto de la planificación familiar han pasado a condicionar sus decisiones de fecundidad a sus posibilidades de empleo y promoción profesional ha llevado a quienes defienden la necesidad de fomentar la natalidad a argumentar la necesidad de favorecer medidas que promuevan la conciliación de la vida familiar y laboral y a eliminar la discriminación hacia las mujeres con cargas familiares. El hecho de que la fecundidad más elevada en los países desarrollados se encuentre en aquellos países en los que la incorporación de la mujer al mercado de trabajo es más alta no hace sino demostrar lo acertado de una política que evite la salida del mercado de trabajo de las mujeres con hijos a cargo. Por otro lado, la estrategia de Lisboa (2000) de fomento del crecimiento económico de la Unión Europea para garantizar que la Unión se encuentre en la vanguardia de las sociedades más desarrolladas pasa por aumentar la empleabilidad de la población de la Unión y, para ello, promover la conciliación de la vida familiar y laboral para garantizar una mayor permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo cuando inician sus biografías familiares y una reincorporación al trabajo tras los permisos parentales. En este sentido se ha establecido el objetivo de llegar en 2010 al menos hasta el 60% de empleo entre las mujeres (de 16 a 64 años), así como (en la cumbre de Barcelona, 2002) lograr al menos un 30% de “escolarización” en el tramo de edad de 0 a 2 años y del 90% en el tramo 3 a 5 años.

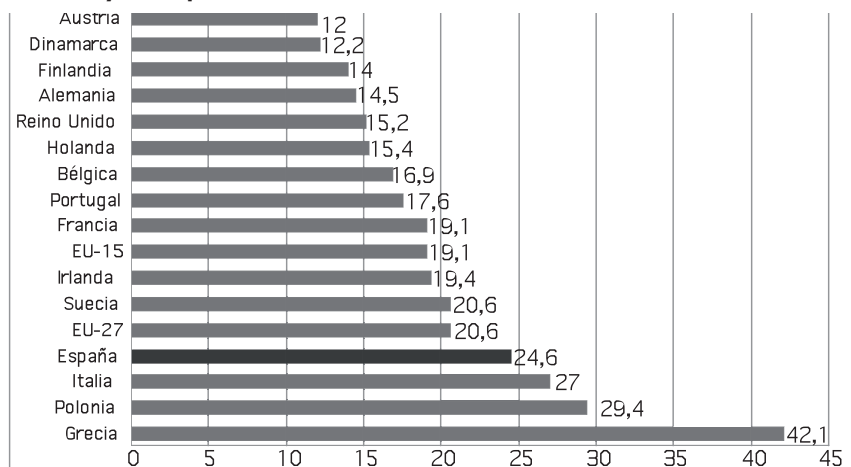
Por unos motivos u otros, la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral se ha colocado en el centro de los objetivos de la protección social a las familias, en el sentido de posibilitar tanto el desarrollo de la carrera profesional como la formación de una familia con el número de hijos deseados sin que exista discriminación por ello; un ideal difícil de alcanzar.

La *Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo 2005* ha preguntado a la población trabajadora acerca de sus dificultades para conciliar las obligaciones familiares y laborales. En todos los países se refieren dificultades en este sentido, pero hay grandes diferencias de unos a otros, como puede observarse en el gráfico 7. La proporción

de trabajadores de ambos sexos que señalan que tienen “muchas o bastantes dificultades para conciliar vida laboral y personal o familiar” varía entre un mínimo del 12% en Austria y Dinamarca y un máximo del 42% en Grecia, encontrándose España en el grupo de países en los que los trabajadores/as señalan con más frecuencia tener bastantes problemas. Esta elevada disparidad y el hecho de que los menores porcentajes quepa encontrarlos en los países más desarrollados de la Unión Europea evidencian que no es una realidad inexorable derivada de los cambios sociales y productivos registrados durante las últimas décadas, tales como la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado o el desarrollo de sistemas de producción flexible para hacer frente a una sociedad de consumo cada vez más voraz y exigente. La emergencia de un modelo de familia en la que ambos cónyuges trabajan no tiene tampoco por qué implicar automáticamente grandes problemas para conciliar vida familiar y laboral. Hay muchos países, y no sólo los países escandinavos, en los que hay una mayor proporción de mujeres y de madres en el mercado de trabajo que en España, Polonia o Grecia, que tienen además como media más hijos que las familias de estos países y que, sin embargo, logran encontrar un equilibrio entre la vida familiar y laboral mucho más satisfactorio, sin que ello implique abandonar el mercado de trabajo.

Gráfico 7

Porcentaje de trabajadores en la Unión Europea que señalan que tienen muchas o bastantes dificultades para conciliar vida laboral y vida personal o familiar



Fuente: *Encuesta Europea de Condiciones de Trabajo 2005*, Eurofound (2007): *Fourth European Working Conditions Survey*, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublín.

Los factores que se encuentran tras estas dificultades son de muy distinto tipo y están lejos de encontrarse únicamente entre las familias con niños pequeños o adultos dependientes a los que es preciso cuidar y atender de forma continuada. Aunque con intensidad y características diferentes, las dificultades para conciliar ambas obligaciones existen a lo largo de todo el ciclo familiar. Por otra parte, las dificultades de conciliación tampoco son privativas de las familias en las que ambos cónyuges trabajan, aunque cuando estos factores se suman, las probabilidades de tener muchos problemas se multiplican. El regreso tardío al hogar, las prolongadas jornadas de trabajo, los desajustes en los horarios laborales y escolares, médicos o de otro tipo afectan a todas las familias.

La heterogeneidad de circunstancias que determinan las dificultades de conciliación de la vida familiar y laboral, así como la heterogeneidad de medidas que es preciso tomar para crear un entorno social que permita materializar este ideal ha llevado a que las medidas de política pública destinadas a este fin sean, como ya se ha indicado más arriba, muy heterogéneas, ya que cubren tanto la dimensión de la sensibilización y liderazgo del cambio social en este ámbito como la regulación de los tiempos de trabajo, la regulación de los permisos parentales y la regulación de los servicios de cuidado de niños.

La Unión Europea ha hecho de la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral, por los motivos que se han señalado más arriba, uno de los objetivos prioritarios de sus políticas públicas (Comisión de la UE, 2008). En este sentido, la labor de la Comisión Europea ha consistido tanto en aumentar la sensibilidad de los Estados nacionales hacia esta problemática, colocándola en la agenda política de los actores nacionales, como en el establecimiento de objetivos que lograr en cuanto a tasa de empleo femenina y a cobertura de servicios de cuidado de niños, como directivas sobre calidad mínima de los servicios de cuidado de niños y sobre las características mínimas de los permisos parentales.

A pesar de esta labor de homogeneización, el grado en que se han materializado los objetivos de conciliación y las características de los mecanismos establecidos por los distintos países es muy diferente.

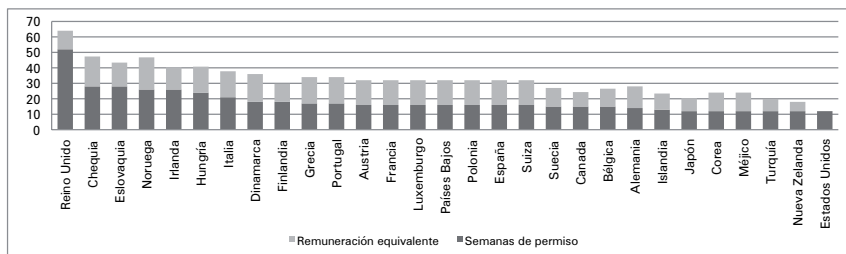
4.5. Características de los permisos parentales

A efectos de clarificación, y dada la gran heterogeneidad de regulaciones sobre los permisos relacionados con el cuidado y atención de niños, se ha ido desarrollado en el ámbito de la literatura internacional una clarificación conceptual en la que se distinguen cuatro tipos de permisos; a saber: el permiso de maternidad, el permiso de paternidad, los permisos parentales y otros permisos familiares (Math y Meilland, 2004; OECD, 2007). Las características de estos cuatro tipos de permisos son las siguientes:

1. El *permiso de maternidad* consiste en un número determinado de semanas de permiso alrededor del parto y, en general, también por adopción o acogimiento de un niño, que en el caso de la Unión Europea se establece en un mínimo de 14 semanas (Directiva 92/85 EEC, así como 14 semanas también en los países sujetos al convenio de la OIT), remuneradas en todos los países de la Unión, pero en distinto grado con relación al salario percibido. En el ámbito de los países pertenecientes a la OCDE varía desde 53 semanas (26 semanas con cierta compensación económica más otras 26 sin compensación económica en el Reino Unido y Chequia) hasta 12 (Estados Unidos y Turquía), y no en todos los países es remunerada (Estados Unidos es el único país que no prevé por ley compensación económica, aunque sí está previsto en los convenios de empresa). En un intento de combinar la duración y el grado de sustitución del salario y hacer más fácil la comparación internacional, la OCDE ha elaborado un indicador que recoge la capacidad de sustitución del salario que se deja de percibir, calculado como $FTE = \text{duración del permiso en semanas} \times \text{salario de sustitución expresado como porcentaje del último salario percibido}$. El Reino Unido, Chequia, Grecia, Bélgica y Alemania, en la Unión Europea, así como los países no europeos de la OCDE ofrecen todos menos de 16 semanas con un salario de sustitución del 100%, circunstancia que la UE quiere corregir, habiendo propuesto en 2008 una nueva directiva que garantice al menos 18 semanas con un 100% de salario de sustitución y que cubra también a las trabajadoras autónomas (Comisión de la UE, 2008b). En casi todos los países de la UE, al menos, hay un período mínimo que se debe cubrir antes y después del parto, habiendo flexibilidad en su determinación, si bien la nueva directiva prevé que se amplíe dicha flexibilidad. Durante el período de embarazo o de permiso no se puede cancelar el contrato de trabajo por esa causa; esto es, el embarazo o la maternidad no podrán ser causa de extinción del contrato de trabajo. Así mismo, en la mayoría de los países hay libertad para que el cónyuge haga uso de parte del permiso, y se garantiza, en cualquier caso, un mínimo a la madre para su recuperación tras el parto.

Gráfico 8

Duración y remuneración de los permisos de maternidad en la OCDE en 2005



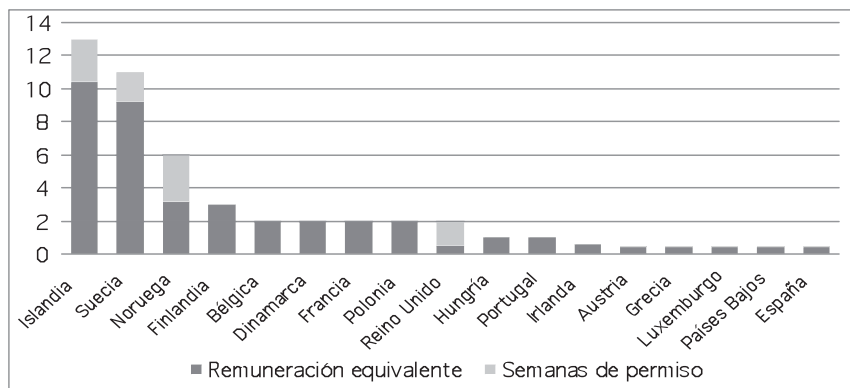
Nota: la altura de la columna representa la duración en semanas del permiso. La parte en azul representa el equivalente al número de semanas que están remuneradas al 100% del salario (número de semanas multiplicado por el porcentaje de remuneración sobre el salario percibido; así 16 semanas al 80% son 12,8 semanas al 100% de remuneración). La parte en rojo son las semanas sin remuneración.

Fuente: OECD Family Database <www.oecd.org/els/social/family/database>, estado a 1/1/2007.

2. El *permiso de paternidad* consiste en un número determinado de días libres con motivo del nacimiento de un hijo y, en general, también adopción o acogimiento de un niño. No existe ninguna convención internacional ni comunitaria que establezca legalmente un mínimo de tiempo libre, aunque sí recomendaciones a favor de su implantación y extensión. Los períodos previstos van desde 13 semanas en Islandia a ningún día legalmente previsto en muchos de los países de la OCDE, e incluso de la Unión Europea (Italia, Alemania, Irlanda y Eslovaquia), aunque luego suele estar regulado por convenio colectivo o de empresa. La pauta más frecuente es de entre dos y cinco días, aunque hay varios países que han ampliado recientemente este permiso para acercarse a las prácticas habituales en los países nórdicos (España hasta dos semanas y Portugal hasta una semana, por ejemplo). Al tratarse de pocos días, son remunerados al 100%, si bien cuando son prolongados suelen incluir una parte no remunerada o sólo parcialmente remunerada; en Suecia, por ejemplo, la remuneración de los 70 días previstos es de un 80%, sujeta a un máximo. El borrador de directiva de la UE sobre ampliación y mejora del permiso de maternidad de 2008 no fija ningún objetivo en este sentido (Comisión de la UE, 2008b), si bien hay una tendencia a ampliar este permiso para promover la igualdad de género, dado el escaso éxito de utilización de parte del permiso de maternidad entre los hombres.

Gráfico 9

Duración y remuneración de los permisos de paternidad en la OCDE en 2005



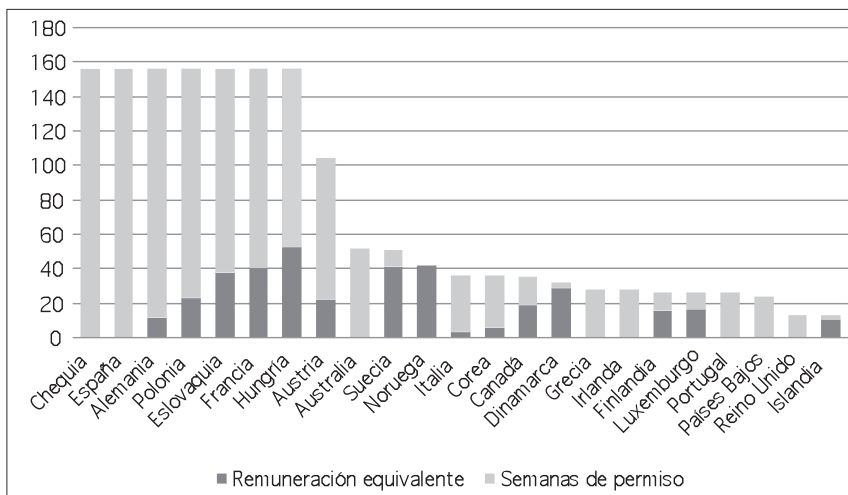
Nota: la altura de la columna representa la duración en semanas del permiso. La parte en azul representa el equivalente al número de semanas que están remuneradas al 100% del salario (número de semanas multiplicado por el porcentaje de remuneración sobre el salario percibido; así 16 semanas al 80% son 12,8 semanas al 100% de remuneración). La parte en rojo son las semanas sin remuneración.

Fuente: OECD Family Database <www.oecd.org/els/social/family/database>, estado a 1/1/2007.

3. Los *permisos parentales* consisten en permisos por cuidado de hijos (en algunos casos también por adultos dependientes) durante un período de tiempo con posterioridad al permiso de maternidad o paternidad. Desde 1998 la Unión Europea ha regulado el derecho individual dentro de la Unión a un período mínimo de tres meses de permiso en caso de nacimiento, adopción o acogimiento de un menor (Directiva 96/34/EC). La duración de estos permisos varía mucho de un país a otro y va desde los tres años hasta no reconocerse legalmente dicho permiso en algunos países de la OCDE. El aspecto central de estos permisos es la protección frente al despido en tanto dura el permiso, mientras que el grado de compensación por la pérdida de sueldo varía considerablemente de un país a otro. La forma en la que se configura este permiso cambia mucho en cuanto a la flexibilidad para su utilización. Mientras en unos países se debe tomar en bloque, en otros está reconocido el derecho a fragmentarlo en bloques o a utilizarlo en forma de tiempo parcial, lo que, de hecho, es equivalente al derecho a reducción de jornada que existe en España. En este sentido, es frecuente que en la literatura internacional se entienda el derecho a la reducción de jornada por cuidados familiares como una forma de utilización de la excedencia por cuidado

de hijos, y no como un tipo de permiso específico. Mientras que los permisos por maternidad y paternidad se configuran como derechos individuales, los permisos parentales desde la década de los noventa son derechos reconocidos a la unidad familiar y, por lo tanto, pueden ser utilizados indistintamente por el hombre o la mujer.

Gráfico 10
Duración y remuneración de los permisos parentales (excepciones) en la OCDE en 2005



Nota: la altura de la columna representa la duración en semanas del permiso. La parte en azul representa el equivalente al número de semanas que están remuneradas al 100% del salario (número de semanas multiplicado por el porcentaje de remuneración sobre el salario percibido, así 16 semanas al 80% son 12,8 semanas al 100% de remuneración). La parte en azul son las semanas sin remuneración.

Fuente: OECD Family Database <www.oecd.org/els/social/family/database>, estado a 1/1/2007.

4. El permiso para el cuidado de niños en casos especiales consiste en un permiso para el cuidado de hijos en casos de cuidado por enfermedad, hospitalización o discapacidad. No existe regulación específica al respecto por parte de la Unión Europea, y en unos países se reconocen días por enfermedad de los hijos (aquellos que más han desarrollado los permisos), mientras que en otros, no; en unas ocasiones sólo para aquellos casos que implican hospitalización y en otras también para enfermedades menos graves.

5. La Comisión de la Unión Europea habla incluso de un **permiso filial** (Comisión de la UE, 2008) para el cuidado de familiares adultos dependientes, que no es sino la extensión del permiso parental (excedencias o reducción de jornada, en la terminología legal española) al cuidado de adultos dependientes con los que existen lazos de parentesco, tal como establece la Directiva 96/34/EC y en el caso español recoge la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de 1999.

La configuración del sistema de permisos parentales en España, por lo tanto, tiene como objetivo facilitar tiempo para el cuidado familiar, tratando de garantizar al máximo la relación laboral y reduciendo los costes de sustitución para los empleadores, pero haciendo recaer plenamente en los potenciales beneficiarios de dichos permisos los costes derivados de la correspondiente reducción del salario.

La evolución que han registrado estos permisos en los últimos años ha sido en dirección hacia la promoción de su utilización por parte de las familias a través de la ampliación de su duración, y se ha extendido el derecho a los permisos también a los padres varones, reduciendo parcialmente los costes de su uso y reforzando la seguridad en el empleo, tanto impidiendo el despido como garantizando la reincorporación al puesto de trabajo. No obstante, hay una creciente preocupación por evitar la salida definitiva del mercado de trabajo una vez concluido el permiso parental (Comisión de la UE, 2008), de forma que la utilización de los permisos parentales más allá del permiso de maternidad y paternidad ha pasado de ser considerada como un ideal para permitir el cuidado familiar de los niños al tiempo que se mantenía la vinculación con el trabajo a considerarse como un indicador de las dificultades para conciliar vida familiar y vida laboral, y, por lo tanto, de discriminación de género. En lugar de considerarse como una prueba del éxito de las políticas de conciliación está empezando a interpretarse como un indicador de sus limitaciones.

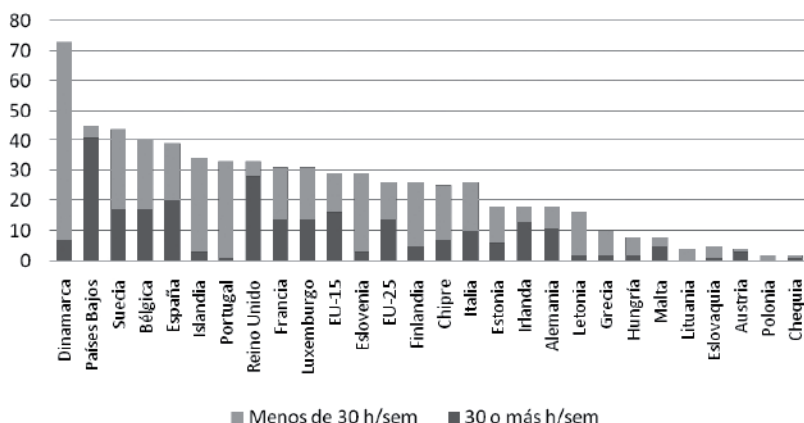
4.6. Servicios de cuidado de niños

El objetivo de lograr para 2010 un 30% de cobertura de servicios de cuidado de niños de 0 a 2 años y del 90% para los preescolares de entre 3 y 5 años establecido en la cumbre de Barcelona en 2002 parece difícil de lograr en la UE. Los avances que se han hecho en tal sentido en la UE son limitados, tanto en lo que a cobertura se refiere, como en la accesibilidad por precio a dichos recursos por parte de las familias. El grado de cobertura en el tramo de 0 a 2 años es el que presenta mayores limitaciones, pues varía sustancialmente de un país

a otro tanto en lo que se refiere a la oferta de servicios formales de cuidado (educación), como a la accesibilidad a ellos en términos de coste, al número de horas ofertadas y a la oferta y características de los recursos informales disponibles. Así, según los datos que proporciona Eurostat (que son en algunos casos muy superiores a los que proporciona la OCDE), el porcentaje de recursos formales, que son los que mayores garantías de calidad ofrecen al estar sujetos a regulación y supervisión por las autoridades competentes, varía entre el 73% en Dinamarca y el 2% en Chequia, encontrándose España entre los países con mayor grado de “escolarización” en este tramo de edad (39 %, según esta fuente), por encima del requisito de Barcelona.

Gráfico 11

Porcentaje de niños de 0 a 2 años “escolarizados” en centros formales de cuidado de niños según el número de horas de permanencia, 2006

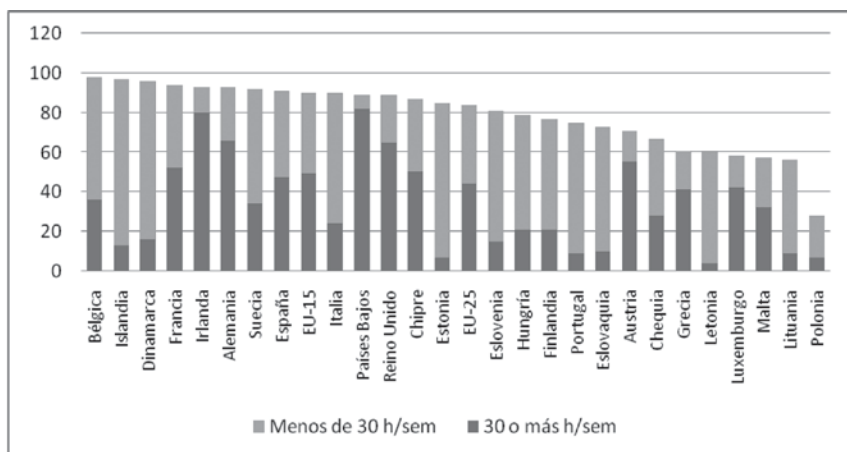


Fuente: Eurostat, Estadísticas de cuidado de niños, en <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>> .

En el tramo de edad de 3 a 5 años, el grado de cobertura es más homogéneo, pero sigue habiendo grandes diferencias, pues oscila entre casi el 100% en Bélgica y menos del 30% en Polonia. El objetivo de lograr un grado de cobertura del 90% para 2010 parece en este caso también difícil de lograr. En la mayoría de los países la duración de la “escolarización” de estos niños se encuentra también por debajo de la duración de una jornada normal de trabajo, con las consiguientes dificultades para conciliar vida familiar y vida laboral.

Gráfico 12

Porcentaje de niños de 3 a 5 años escolarizados en centros formales de cuidado de niños según el número de horas de permanencia, 2006



Fuente: Eurostat, Estadísticas de cuidado de niños, en
< <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> > .

Si se tiene en cuenta la política de provisión de educación infantil, podemos distinguir cuatro tipos de filosofías básicas en materia de conciliación (Meil e Iglesias de Ussel, 2001: 191):

- Por un lado, se encuentran las políticas destinadas a facilitar la libre elección entre la interrupción temporal de la biografía laboral y la voluntad de simultanear las obligaciones laborales y familiares, lo que supone el desarrollo tanto de los permisos parentales como de los servicios de guarda, al tiempo que se trata de reducir los costes para los implicados derivados de ambas opciones. Esta sería la filosofía de la política practicada en Suecia o Finlandia, así como, con matices, en Francia, debido a la fuerte impronta natalista de la política familiar practicada en este país. Aunque con un permiso parental mucho más corto y, por lo tanto, obligando en mayor medida al recurso a los servicios de cuidado preescolar tempranos, la política practicada en Dinamarca también podría ser adscrita dentro de esta filosofía.

- Por otro lado, se encuentran las políticas destinadas a promover el cuidado de los niños en el hogar compensando parcialmente los costes derivados de esta opción y no actuando en el ámbito de los servicios más que a partir de los 3 años. Este es el caso de Alemania.

nia, donde no existen servicios públicamente financiados para niños de 0 a 3 años y donde la reducción de ingresos derivada del permiso parental puede compensarse parcialmente en virtud de las prestaciones para la educación de los hijos. Este sería también el caso, con matices, de Austria.

- En tercer lugar, se encuentran las políticas destinadas a facilitar el cuidado de los niños en casa en virtud de una política de permisos amplia, pero privatizando los costes de esta opción y con una escasa oferta de servicios de guarda públicamente financiados en el tramo de edad de 0 a 3 años. Este es el caso de España, Portugal, Grecia u Holanda.

- Por último, se encuentran las políticas liberales, donde no hay permisos parentales ni servicios públicamente financiados de guarda y donde cada cual debe asumir los costes derivados de las respectivas opciones. Este es el caso, sobre todo, de Estados Unidos y, en menor medida, lo era también de Irlanda y de Gran Bretaña en la Unión Europea, si bien en estos dos últimos países, y especialmente en Gran Bretaña, se han ampliado sustancialmente los permisos parentales en los últimos años.

Pero la política pública no sólo se ha orientado hacia la mejora de los recursos disponibles por parte de la familia para la conciliación derivada de los permisos y la escolarización a edades cada vez más tempranas, sino que, como ya se ha señalado, también ha liderado campañas de sensibilización de las empresas para que introduzcan un entorno laboral familiarmente responsable o que promueva la conciliación, introduciendo o promoviendo incluso certificaciones o premios a empresas por la conciliación, empresas familiarmente responsables, empresas amigas de la familia y denominaciones similares. El objetivo de estas campañas es, sobre todo, promover la flexibilización de la relación laboral (mejoras voluntarias de los permisos laborales), la flexibilización de los tiempos de trabajo (flexibilidad horaria y racionalización de los horarios) y flexibilización del lugar de trabajo (teletrabajo) (Meil, García Sainz, Luque y Ayuso, 2007: 35).

4.7. Referencias bibliográficas

- Anxo, D.F.; Fagan, C.; Smith, M.; Letablier, M.T. y Perraudin, C. (2007). *Parental leave in European companies*. Dublin: Eurofound, disponible en <www.eurofound.eu>.
- Bradshaw, J. y Finch, N. (2002). *A comparison fo Child Benefit Packages in 22 Countries*. Department of Work and Pensions Research, Report no. 174, corporate document services, Leeds, disponible en <<http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrep174.pdf>>.
- Comision de la UE (2008), Impact assessment report on amending Council Directive 92/85/EEC, COM (2008) 600
- Damon, J. (2006). *Les politiques familiales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Fagnani, J. y Math, A. (2008). Family Packages in 11 Eurpean Countries: Multiple Aproaches. *Comparative Social Research*, vol. 25, pp. 55-78.
- Flaquer, Ll.; Almeda, E. y Navarro, L. (2006). *Monoparentalidad e Infancia*. Barcelona: Obra social La Caixa, col. Estudios sociales, 20.
- Gauthier, A. (2002). Les politiques familiales dans les pays industrialisé: y-a-t-il convergence? *Population*, 3, vol. 57, pp. 457-484.
- Gstrein, M.; Mateeva, L. y Schuh, U. (2007). *Deficiencies in the Supply of Family Friendly Service*. Research Note, European Commission, Directorate General Employment, Social Affairs and Equal Opportunities
- Math, A. (2004), *Une comparaison des politiques familiales en Europe Occidentale par la method des cas types*, IRES, document de travail nro. 04.05
- Math, A. y Meilland, Ch. (2004). *Family-related leave and industrial relations*. Dublin: Eurofound, disponible en <www.eurofound.eu>.
- Meil, G. (dir.) (2008). *Hacia un nuevo modelo de protección a las familias*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, Secretaría de Estado de Seguridad Social, Programa FIPROSS, disponible en <http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/FondodelInvestigacio48073/EstudiosFIPROS/FIPROS2008/index.htm>
- Meil, G.; García Sanz, C.; Luque, M.A. y Ayuso, L. (2007). *El desafío de la conciliación de la vida privada y laboral en las grandes empresas*, Madrid: Fundación de la UAM.
- Meil, G. e Iglesias de Ussel, J. (2001). *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel.

- Moreno, M.C. y Martínez, M. (2008). La protección social a la familia desde la fiscalidad. En Meil (2008), pp. 108-192.
- OECD (2007). *Key characteristics of parental leave systems*. Disponible en <www.oecd.org/els/social/family/database>.
- Unicef (2005). *Child poverty in rich nations*. Innocenti Research Centre, Report no. 6