

6

INFORME
ESPAÑA
1 9 9 8

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
E. Mail: correo@fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-07-X
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-7869-1999

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

Capítulo V	
PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA	387
I. Tesis Interpretativas	389
1. La gran olvidada en el Estado de Bienestar	389
2. Hacia un verdadero reconocimiento de las funciones sociales de la familia	390
II. Red de los Fenómenos	392
1. El debate en torno a las palabras y los hechos	392
1.1 Protección social, económica y jurídica de la familia	396
2. Protección económica escasa y mal enfocada	397
2.1 Poco europeos	397
2.2 Falta de sensibilidad en el IRPF	403
2.3 ¿Se protege realmente a las familias más pobres?	406
2.4 La nueva regulación del IRPF	409
3. Protección social a la familia, ¿algo más que buenas intenciones?	413
3.1 Difícil conciliación de la vida laboral y la vida familiar	413
3.2 Mejor reconocimiento del cuidado familiar de ancianos y discapacitados	416

Capítulo V

PROTECCIÓN SOCIAL A LA FAMILIA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. La gran olvidada en el Estado de Bienestar

A finales de 1998 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha hecho público un Plan Integral de Apoyo a las Familias. En él se materializan finalmente algunas de las recomendaciones realizadas por el Pleno de la Cámara de los Diputados en su sesión del 6 de mayo de 1997, tras analizar el informe sobre la situación social de la familia en España y las posibles líneas de actuación elaboradas por una ponencia específica durante la anterior legislatura.

La sola elaboración y publicación de este plan supone ya de por sí un hecho importante en lo que se refiere a la protección de la familia, al materializar un cambio de perspectiva que esperamos llegue a cristalizar en la creación de un entorno más favorable al cumplimiento de las funciones sociales que cumplen las familias. Por otro lado, se inscribe en una tendencia de elaboración de planes con características similares –aunque de menor alcance– por parte de algunas comunidades autónomas.

Este Plan Integral se refiere fundamentalmente a la protección social de las familias desde una perspectiva amplia –de ahí su calificación como integral–. Y, aunque afecta a la regulación legal de distintos aspectos relacionados con la vida familiar, no aborda la eventual reforma del derecho de familia derivada de la actual polémica sobre la conveniencia o no de una regulación específica de las parejas de hecho, dado que esta discusión no hace referencia a lo que se entiende por protección social. En nuestro análisis de la protección social a la familia en España tampoco abordaremos esta cuestión, puesto que en este Informe nuestra atención se centra en la evaluación del alcance y las limitaciones de la protección social a la familia española.

En anteriores Informes de la Fundación Encuentro hemos mencionado ya el olvido sufrido por la protección a la familia en la construcción de nuestro Estado de Bienestar. Un botón de muestra de lo escasa que es la protección social a la familia en nuestro país es la cuantía del complemento que se reconoce a las familias numerosas por el tercer hijo en la deducción de la cuota del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que ascendía en 1997 a 4.500 pesetas anuales, esto es, una cena al año en una *pizzería*. Ciertamente, este dato no resume toda la realidad de la protección social a la familia en España, pero sí es significativo de las consecuencias de una falta de sensibilidad hacia las importantísimas funciones

sociales que cumplen las familias, incluso en las sociedades industriales avanzadas como la española.

2. Hacia un verdadero reconocimiento de las funciones sociales de la familia

El gran desarrollo que ha conocido el sistema de protección social en las últimas décadas –que hemos analizado en nuestros anteriores Informes– pone de manifiesto avances muy notables en las principales líneas de actuación del Estado de Bienestar. Así, el sistema de protección social para las personas mayores (pensiones y servicios sociales), para los desempleados y especialmente para los que tienen cargas familiares (menores limitaciones y ampliación al sistema no contributivo), así como para otros colectivos en situaciones de debilidad social, como discapacitados y marginados, ha experimentado incuestionables avances y mejoras (salarios de integración, red de servicios sociales o pensiones no contributivas). Todas ellas son medidas que protegen indirectamente a la familia.

Sin embargo, de modo directo, la política social española –a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno– ha intervenido en la dinámica familiar cuando ésta no funcionaba o se encontraba en situación de riesgo y suponía un menoscabo evidente para los derechos de sus miembros. En este sentido, la política social intervenía y continúa interviniendo de una forma fundamentalmente curativa y sólo en cierta medida preventiva para las familias en crisis o en riesgo de estarlo. Y lo hace, además, con limitaciones de distinto tipo –legales y sociales, entre otras–, como se ha hecho especialmente evidente en 1998 con la problemática de la violencia doméstica.

Pero, ¿qué sucede con la gran mayoría de familias que ni están en crisis ni corren riesgo de estarlo? Hasta hace bien poco, a la hora de elaborar políticas públicas, las Administraciones no han sido sensibles ni se han hecho eco de las dificultades y problemas de las familias que cuidan de sus hijos y eventualmente de sus mayores o de sus parientes enfermos, o de aquellas en las que ambos cónyuges trabajan y tienen que compatibilizar sus obligaciones laborales con las familiares. Durante mucho tiempo –contrariamente a lo que ocurre en otros países de nuestro entorno–, no se han tomado medidas que favorezcan la conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Y cuando se han adoptado, no se han tenido en cuenta todos los problemas reales a los que tienen que hacer frente día a día las familias implicadas.

El nuevo Plan Integral de Apoyo a las Familias ha hecho del problema de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral uno de sus ejes fun-

damentales, siguiendo una de las recomendaciones de la Unión Europea en este ámbito. Se ha previsto una línea de actuación centrada en la facilitación de los permisos de maternidad y en la promoción de fórmulas de calidad de cuidado y atención de los hijos en edad preescolar, pero no se han planteado de forma activa medidas similares para los casos de cuidado de personas mayores (si bien está en fase de estudio), y ello a pesar de que la solidaridad familiar es, como se sabe, uno de los pilares básicos del bienestar de las personas socialmente más débiles.

Donde resulta más cuestionable la credibilidad del Plan Integral de Apoyo a las Familias es en la dimensión económica o de búsqueda de un equilibrio más justo entre las familias que asumen mayores funciones sociales (tienen más hijos, cuidan de sus mayores, enfermos o minusválidos) y quienes tienen menores cargas familiares. La reforma del IRPF que entrará en vigor en 1999 mejorará la renta disponible de las familias que asumen mayores cargas familiares. No obstante, esta mejora sigue resultando exigua e insuficiente y no representa, por tanto, un cambio sustancial respecto a la consideración de las funciones que cumplen las familias en el sistema de redistribución de la renta existente en España.

En este sentido, el Plan Integral parece preso del requisito de que tiene que resultar barato. En tales circunstancias, el alcance del mismo puede verse muy limitado. No se trata solamente de que el Estado transfiera más o menos pesetas (o euros) hacia las familias que soportan mayores cargas familiares frente a aquellas que no tienen o tienen menores cargas; se trata también de reconocer el papel de bienestar social que cumplen las familias que asumen cargas familiares y la necesidad, en consecuencia, de crear un entorno social (laboral, urbanístico, de servicios, etc.) más favorable para que cumplan sus funciones sociales. Y es en este aspecto en el que la elaboración del Plan Integral y su difusión entre las comunidades autónomas puede contribuir a crear un cambio de perspectiva en la consideración del papel y funciones que debe cumplir el Estado de Bienestar.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

1. El debate en torno a las palabras y los hechos

Las biografías vitales de la gran mayoría de los individuos se desarrollan en el marco de una convivencia familiar. Los individuos viven en su inmensa mayoría insertos en una familia: nacen y se desarrollan en una familia y, a su vez, constituyen una nueva familia en busca de la felicidad y el bienestar. En España, como en otros muchos países, los jóvenes no se independizan del hogar de sus progenitores hasta que no forman su propia familia. Todavía hoy, en la mayoría de los casos, si se quedan viudos –más que viudas– pasan a vivir con las familias de sus hijos.

La Constitución de 1978 establece: «Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». La percepción de la ciudadanía española, sin embargo, no parece ser ésta. Así lo manifiestan en las encuestas, donde se constata que la mayoría de los españoles piensa que se debería proteger más a la familia. Aunque no se puede olvidar también que, ante la ausencia de una conciencia de los costes, la población tiende a demandar más de todo. En una encuesta que realizó FOESSA¹ en 1993 los porcentajes de apoyo de los entrevistados a medidas de protección económica a distintas circunstancias familiares eran los siguientes: familias numerosas, 84,1%; familias con ancianos a su cargo, 85,1%; familias con discapacitados físicos, 93,2%; familias con pocos recursos económicos, 93,2%; y familias con discapacitados psíquicos, 93,8%. Pero además de las encuestas, el sentir ciudadano coincide con la ausencia de una conciencia de apoyo a las familias, de suerte que el tener hijos se percibe como excesivamente oneroso y se cree que es mejor no tanto no tener hijos pero sí al menos tener pocos. La opción por la no procreación no sólo se abre paso como una elección legítima, sino incluso racional. El creciente número de matrimonios sin hijos demuestra que es una idea cada vez más extendida.

Para rebatir tales argumentos, los representantes de los poderes públicos suelen referirse a las medidas adoptadas en el ámbito de la sanidad (universalización de la asistencia sanitaria, mejora de la atención primaria, etc.), de la educación (enseñanza gratuita de calidad, adelanto del período de escolarización obligatoria, etc.) o de la garantía de rentas (consideración de las cargas familiares a la hora de reconocer prestaciones no contributivas por desempleo, etc.). De este discurso podemos inferir que los políticos

¹ Iglesias de Ussel, J., «La política familiar desde la transición», *V Informe Sociológico sobre la situación en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.

creen que en la actualidad cuesta menos criar y educar a los hijos y que el dinero ha de estar disponible para otros menesteres. Sin embargo, y a pesar de la extensión del Estado de Bienestar en España, la percepción de la población es que, a pesar de todo, la crianza de los hijos sigue siendo muy cara y que los poderes públicos hacen muy poco para apoyarla.

Por otro lado, hay que considerar también otros costes que no son estrictamente monetarios: la sobrecarga de tareas y las limitaciones en la disponibilidad de tiempo para el trabajo extradoméstico. Es el problema de la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar en una sociedad en la que el trabajo extradoméstico de la mujer se percibe como una necesidad y en la que los empleadores se muestran escasamente sensibles a dichos problemas.

¿Protegen los poderes públicos a la familia en España? ¿Se cumple el mandato constitucional? Antes de dar respuesta a estas preguntas conviene aclarar algunas de las expresiones utilizadas, pues están plagadas de ambigüedades y de significados cambiantes, que explican la diferente forma de percibir esta realidad entre los representantes de los poderes públicos y la sociedad civil en general, así como entre los distintos sectores de la misma.

¿Qué se entiende por política familiar o protección a la familia? Una primera concepción bastante general, que ha gozado incluso de predicamento dentro de las Ciencias Sociales, es la que asocia la política familiar con todo aquello que los poderes públicos hacen en favor de la familia como institución (de la familia tradicional) o de las familias en general (independientemente del carácter legal de los vínculos).

En realidad, toda política pública beneficia de una forma directa o indirecta, explícita o implícita, a la familia. Así, la política educativa o la política sanitaria mejora las condiciones de la familia en la medida en que el bienestar de ésta se ve afectado por el nivel educativo o de salud de sus miembros. Incluso la propia política económica, que produce prosperidad general al país, incrementa el bienestar de la familia al posibilitar un trabajo remunerado a los miembros que así lo deseen, controlar los precios de los productos y con ello la capacidad adquisitiva de los salarios, condicionar la evolución de los salarios, etc. Este tipo de argumentación puede abarcar casi todos los ámbitos de las políticas públicas. Los poderes públicos, desde esta perspectiva, protegen y promueven por distintas vías a la familia.

No obstante, con esta concepción de la protección a la familia se pierde toda especificidad. La política familiar se diluye, en el mejor de los casos, en un concepto más general de política social, o, en el peor de los casos, en la celebración de la confusión que sirve para enmascarar la política que no existe. De ahí que preguntados los responsables gubernamentales por esta cuestión siempre afirmen que se protege a la familia, porque, por ejemplo,

¿qué mejor política de protección hay que la lucha contra el desempleo, ya sea para el cabeza de familia, el hijo o la mujer que no encuentran trabajo?

Una concepción alternativa de protección a la familia es la que entiende ésta únicamente como una política social compensatoria o sustitutiva de las propias familias. Es decir, uno de sus objetivos centrales es sustituir a aquellos padres que no cumplen con sus obligaciones familiares para garantizar los derechos de los miembros socialmente más débiles de la unidad familiar, fundamentalmente los menores. La política familiar se concibe como parte de una política más amplia de lucha contra la pobreza y la exclusión. Pero, así como la política educativa no se agota en la lucha contra el analfabetismo, la política familiar tampoco tiene que limitarse a la protección social a las familias con menores recursos, en crisis o en riesgo de estarlo.

El marco conceptual en el que nos situamos en este estudio es el siguiente: política familiar es aquella intervención pública cuyos objetivos están estrechamente vinculados a facilitar a las familias el cumplimiento de sus funciones sociales². La familia es un grupo social que se establece para satisfacer determinadas necesidades básicas de los individuos que la constituyen. Éstos obtienen determinadas prestaciones de su integración en la familia, como, por ejemplo, manutención y cuidado de su persona, seguridad material, satisfacción de necesidades sexuales o afectivas, etc. Es decir, hay una dimensión individual que motiva a los individuos a constituir y formar parte de una familia.

Pero la familia cumple también importantes funciones sociales, como la función generativa o de procreación y la función socializadora. Del adecuado cumplimiento de estos cometidos depende, en primer lugar, la propia perpetuación en el tiempo de una sociedad y, en segundo lugar, la transmisión de valores y capacidades esenciales para el buen funcionamiento y futuro de ésta. Pero junto a estas funciones, determinadas familias, en la medida en que cuidan de discapacitados y personas mayores, también desarrollan una importante función de protección e integración social de estos colectivos. Por tanto, uno de los objetivos básicos de la política familiar debe ser facilitar el cumplimiento de estas funciones sociales, que las familias no realizan por mor de un sentido de la responsabilidad para con la sociedad, sino por motivaciones personales: porque aman y quieren a sus hijos o a sus mayores o por otros motivos relevantes para los afectados.

² Meil, G., «Política familiar: significado y contenido», *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, n. 1, 1992.

A pesar de que esta última definición de la política familiar permite centrar más adecuadamente el objeto de una intervención pública en este ámbito social, sin embargo, no la discrimina totalmente respecto a otras políticas públicas. Reconociendo que no existe un concepto claro y unívoco de política familiar, esta breve reflexión debe servir para distinguir la política familiar de otras políticas públicas afines. Además, la política familiar, si no quiere perder su especificidad como una política pública singular, debe estar relacionada con la asunción de funciones sociales por parte de las familias, tanto desde el punto de vista de su legitimidad como de su operatividad. Y de hecho, ésta es la tendencia que están adoptando los poderes públicos. Esta perspectiva se recoge en las propuestas de la Unión Europea para el desarrollo futuro de su política social y para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Dentro de las funciones sociales que cumplen las familias, en muchos países desarrollados y de manera especial en el nuestro, va adquiriendo un protagonismo creciente la función generativa. El pronunciado y prolongado descenso de la natalidad en nuestro país evidencia claramente que esta función social de las familias se ha resentido con los cambios culturales, sociales y económicos que se han registrado en las últimas décadas. Los costes directos e indirectos de crianza de los hijos son considerados por los potenciales padres y madres como muy elevados, más que en otros países de nuestro entorno. Así, aunque en todos los países europeos la natalidad es muy baja y se encuentra por debajo del nivel de reemplazo poblacional, en los países escandinavos –habitualmente considerados como no familistas y donde se afirma que la familia está en crisis– existen tasas de fecundidad más elevadas y familias más numerosas. En 1997, el número medio de hijos por mujer en edad fértil en España era de 1,15, mientras que en

Tabla 1 – Evolución prevista de la población española a 1 de enero de cada año. En miles. 1991-2025

	Escenario A (1)	Escenario B (2)	Escenario de referencia (3)
1991	38.872	38.872	38.872
1995	39.157	39.157	39.157
2000	39.333	39.331	39.238
2005	39.540	39.532	39.159
2010	40.014	39.717	38.855
2015	40.628	39.624	38.200
2020	41.142	39.230	37.231
2025	41.586	38.654	36.072

(1) Escenario A: fecundidad creciente hasta 1,8 hijos por mujer en el 2025 y migración creciente hasta 220.000 personas en el 2025. (2) Escenario B: fecundidad creciente hasta 1,6 hijos por mujer en el 2025 y migración constante (30.000 entradas anuales). (3) Escenario de referencia: fecundidad constante de 1,16 hijos por mujer (nivel de 1996) y ausencia de inmigración.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Fernández Córdón, J. A., *Proyección de la población española*, FEDEA, Documento de trabajo 98-11, Madrid, 1998.

Suecia ascendía a 1,52. Esta mayor fecundidad, sobre todo de segundos y terceros hijos, se ha atribuido a las características de la política familiar sueca. En los países donde existe un mayor grado de protección social a la familia (Francia, Bélgica o Luxemburgo) se constata también una fecundidad algo mayor. La situación demográfica de nuestro país, si no se modifica sustancialmente, se traducirá en el futuro en un descenso y en un envejecimiento progresivo de la población (tabla 1), con unas consecuencias económicas, sociales y personales de amplio e impredecible alcance.

1.1 Protección social, económica y jurídica de la familia

El precepto constitucional, que recoge la fórmula de la Carta Social Europea de 1961, establece la obligación de los poderes públicos de garantizar la «protección social, económica y jurídica de la familia» (art. 39.1). Es preciso especificar el significado de cada uno de los tres adjetivos que cualifican la protección de la familia en esta definición.

El adjetivo social es percibido en el ámbito de las Ciencias Sociales como conjunto de transferencias económicas y servicios puestos a disposición de las familias para aumentar su bienestar. Tiene como objetivo proporcionar a las familias en su entorno social cotidiano bien determinado tipo de servicios no monetarios (guarderías, parques, programas de vacaciones infantiles, acogimiento familiar, etc.), bien conocimientos y competencias para cumplir adecuadamente sus funciones sociales (centros de servicios sociales, centros de planificación familiar, oficinas de asesoramiento sobre problemas familiares o educativos, escuelas de padres, etc.). En este sentido, la protección social incluye el auxilio económico, que la Constitución española, así como la Carta Social Europea, trata por separado, quizá para evitar ambigüedades.

La protección económica, por su parte, recoge un conjunto de transferencias directas o indirectas (vía desgravaciones fiscales) en favor de las familias (por hijos y otras personas a cargo, así como eventualmente por matrimonio). Técnicamente se denomina Compensación Pública de Cargas Familiares. Son las transferencias monetarias (directas o fiscales) que reciben las familias en función de las cargas familiares que soportan. Es decir, las desgravaciones familiares en el IRPF y las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social, entre otras. Esta Compensación Pública de Cargas Familiares suele entenderse como un reparto de los costes derivados de las funciones sociales que cumplen las familias entre toda la sociedad y, supuestamente, como una transferencia de quienes no tienen cargas familiares hacia los que las tienen. Sin embargo, muchas veces es un reparto de las propias familias con hijos a cargo hacia familias con menores ingresos económicos. Así sucede en España, donde las prestaciones por hijo a cargo de la Seguridad Social se financian, en parte, mediante las cotizaciones

de todos los afiliados, cuando las prestaciones únicamente se otorgan a quienes tienen menores ingresos o son discapacitados.

La protección jurídica se refiere no sólo a que los tipos de protección social y económica estén garantizados por ley –como no puede ser de otra manera en un Estado de Derecho–, sino que el Estado regulará por ley los vínculos familiares y los derechos y obligaciones que de ellos se derivan: la constitución o disolución de los matrimonios, los derechos y obligaciones de los miembros de la unidad familiar y del sistema de parentesco, la adopción, etc.

En lo que sigue analizaremos las dos primeras dimensiones, para ver hasta qué punto los poderes públicos protegen socialmente a la familia y lo haremos comparando nuestra situación con la del resto de países de la Unión Europea. La protección jurídica de la familia nos introduce en el debate sobre el concepto de familia y su aplicación a distintas formas de convivencia. Se trata de un debate polémico que es preciso abordar dada la dinámica de una polémica, pero consideramos que presenta un planteamiento y una especificidad que lo diferencian claramente de las políticas que analizamos en este capítulo.

2. Protección económica escasa y mal enfocada

2.1 Poco europeos

Hasta la segunda mitad de la década de los años ochenta la compensación pública de cargas familiares estaba diseñada para compensar las cargas derivadas de la presencia de hijos menores y la dedicación exclusiva de la esposa a las tareas del hogar, aunque los importes destinados a este fin eran muy bajos (250 pesetas al mes por cada hijo y 375 por esposa a cargo, un 0,7% y un 1%, respectivamente, del Salario Mínimo Interprofesional de 1985). Con la reforma de las prestaciones de la Seguridad Social en 1985 se suprimen las prestaciones por esposa a cargo, ya que se entiende que lo que debe protegerse es la función de socialización de los hijos, pero no la permanencia de la mujer en el hogar. Se elevan así las asignaciones directas por hijos a cargo para las familias con menores ingresos. En 1989 se reformó el IRPF por inconstitucionalidad parcial, ya que penalizaba a los matrimonios en los que la mujer trabajaba frente a los matrimonios en los que la mujer no trabajaba y frente a las parejas de hecho en las que ambos trabajaban. Se estableció entonces la actual libertad de tributación, de forma individual o conjunta, así como la consideración de las familias monoparentales como unidades familiares y, por tanto, con una escala impositiva menos gravosa. Estas reformas supusieron que la protección a la fa-

Tabla 2 – Evolución de las prestaciones de protección social por funciones en los países de la Unión Europea. En porcentaje. 1980-1995

	Enfermedad/ Invalidez/ Accidentes laborales		Vejez/ Supervivencia		Familia/ Maternidad		Desempleo/ Promoción del empleo		Vivienda/ Otros	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Alemania (1)	40,3	38,0	42,6	42,5	10,1	7,5	4,5	9,1	2,4	2,8
Austria	–	33,4	–	48,3	–	11,3	–	5,6	–	1,5
Bélgica	34,6	32,3	41,5	42,5	11,3	8,2	11,6	14,3	0,9	2,7
Dinamarca	35,8	28,4	35,7	42,5	10,8	12,4	12,9	14,7	4,8	6,8
España	37,2	37,5	41,0	45,4	4,4	1,8	15,7	14,3	1,7	0,8
Finlandia	–	36,1	–	32,8	–	13,3	–	14,3	–	3,6
Francia	35,6	34,9	43,9	43,0	12,7	9,0	5,1	8,2	2,7	4,9
Grecia	26,2	34,2	66,1	49,7	3,6	7,0	2,7	5,9	1,4	3,2
Holanda	48,5	44,4	31,0	37,4	8,5	4,7	6,1	10,1	5,9	3,4
Irlanda	43,4	40,1	31,4	26,0	11,5	11,7	8,8	17,3	4,9	4,9
Italia	34,9	28,6	55,1	65,7	7,5	3,5	2,3	2,2	0,1	0,0
Luxemburgo	40,4	37,5	47,5	44,7	10,0	13,2	0,9	3,0	1,2	1,6
Portugal	44,8	44,8	39,4	43,4	8,0	5,8	2,8	5,5	5,0	0,4
Reino Unido	32,9	37,7	42,8	39,4	13,1	9,0	9,6	5,9	1,6	8,1
Suecia	–	33,9	–	37,1	–	13,3	–	11,1	–	6,5
UE-15 (2)	37,5	36,0	43,3	44,6	10,5	7,5	6,4	8,3	2,3	3,6

(1) Los datos de 1980 corresponden a la República Federal Alemana y los de 1995 a Alemania reunificada. (2) Para 1980 son datos de la UE-12.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques en bref. Population et conditions sociales*, Luxemburgo, varios números.

milia dejó de ser una protección a la institución matrimonial y a la filiación para concebirse fundamentalmente como una protección de la función generativa y socializadora de las familias, tendencia bastante común en el resto de países de la Unión Europea.

También en otros ámbitos de la Seguridad Social se registra una mayor consideración de las cargas familiares. A partir de 1983, las cargas familiares se convierten en un aspecto importante a la hora de concretar el derecho a recibir prestaciones asistenciales por desempleo. De igual forma, la tenencia o no de cónyuge a cargo se convierte en un condicionante de la cuantía de las pensiones mínimas. Además, en la regulación emergente de las comunidades autónomas sobre los salarios mínimos de integración se tiene también en cuenta la situación familiar.

La traducción monetaria de esta reorientación de la política familiar no ha supuesto, sin embargo, una reducción perceptible en el coste de crianza de los hijos. Si bien la filosofía que inspira la protección a la familia ha

cambiado, el dinero destinado a hacerla realidad, lejos de aumentar, ha disminuido. En efecto, como puede apreciarse en la tabla 2, las prestaciones familiares reconocidas por la Seguridad Social, en porcentaje sobre el gasto social total, se han reducido progresivamente. En casi todos los países de la Unión Europea, la protección a la familia ha sido desdeñada en la reforma del Estado de Bienestar y en el control del gasto público. En España, sin embargo, su importancia marginal se ha convertido en puramente testimonial, y ello no por la caída de la natalidad, sino por una deliberada política de reducción prácticamente a la nada de la protección económica a la familia. Así, nuestro país se sitúa en último lugar en cuanto al gasto social destinado a dicha protección (1,8%) entre los países de la Unión Europea.

Todas estas reformas, además de compensar a las familias por las cargas que asumen, supusieron una orientación asistencialista de la protección social a la familia, esto es, una orientación que, al menos en las prestaciones de la Seguridad Social, tendrá como objetivo proteger en mayor medida a las familias con menores ingresos. Máxima expresión de esta posición asistencialista es la reforma de las prestaciones por hijos a cargo que tiene lugar en 1990 con la Ley de Prestaciones No Contributivas, vigente en la actualidad. En virtud de esta ley se eliminan los ridículos complementos familiares heredados de la reforma de la Seguridad Social de 1985. Se establece una asignación económica de 36.000 pesetas anuales por cada hijo a cargo menor de 18 años –independientemente de que se cotice o no– para aquellas unidades familiares con ingresos inferiores a 1.181.720 pesetas anuales en 1998 (más un 15% por cada hijo de rango superior al primero). Esta prestación, que se incrementa en el caso de hijos con discapacidad, no se ha revalorizado desde su entrada en vigor en 1991, mientras que el umbral sí ha subido.

Esta protección económica a la familia es independiente del vínculo conyugal de los padres. Por lo tanto, beneficia tanto a las familias tradicionales como a las uniones de hecho y a las familias monoparentales, cualesquiera que sea su origen (muerte, maternidad en solitario, separación o divorcio), puesto que el objeto de protección es la asunción de cargas familiares por parte de las familias con bajos ingresos. Sin embargo, el criterio de selección a partir del nivel de renta supone que la protección a la familia pasa a entenderse fundamentalmente como otro instrumento de la política de lucha contra la pobreza, más que como un reconocimiento y compensación de los costes derivados de las funciones sociales que cumplen las familias, pues la mayor parte de ellas queda excluida de esta prestación.

Si se analiza con detenimiento el cuadro 1, puede observarse nuevamente lo cicatero de las prestaciones de la Seguridad Social española a las familias en comparación con los países de nuestro entorno. Sólo en nuestro país y en Italia se condiciona la existencia de ayudas a los ingresos, lo

Cuadro 1 – Cuantía mensual de las prestaciones sociales por hijo a cargo en los países de la Unión Europea. En euros, 1996

Países	Ayudas por hijo	Condiciones especiales
Alemania	Primer hijo:	104
	Segundo hijo:	104
	Tercer hijo:	157
	Cuarto y siguientes hijos:	183
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Austria	Hijo de 0 a 10 años:	96
	Hijo de 10 a 18 años:	115
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Bélgica	Primer hijo:	67
	Segundo hijo:	124
	Tercer hijo:	186
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Dinamarca	Hijo de 0 a 3 años:	115
	Hijo de 3 a 7 años:	103
	Hijo de 7 a 18 años:	80
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar		
España	Hijo menor de 18 años:	19
Si la renta familiar es menor de 1.128.084 pesetas al año. Las ayudas se incrementan si hay hijos minusválidos.		
Finlandia	Primer hijo:	91
	Segundo hijo:	112
	Tercer hijo:	133
	Cuarto hijo:	154
	Quinto y siguientes hijos:	175
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Francia	Primer hijo:	No hay
	Segundo hijo:	103
	Tercer hijo:	234
	Cuarto hijo:	366
	Quinto hijo:	497
	Sexto hijo:	629
	Séptimo y siguientes hijos:	131
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Grecia	Primer hijo:	5,4
	Segundo hijo:	18
	Tercer hijo:	40
	Cuarto hijo:	47
	Quinto y siguientes hijos:	8,3
Reducción progresiva en función de la renta familiar.		
Holanda	Varía en función de la edad y del rango del hijo. Así, por ejemplo, entre 6 y 11 años:	
	Primer hijo:	65
	Segundo hijo:	76
	Tercer hijo:	79
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Irlanda	Primer y segundo hijo:	37
	Tercer y siguientes hijos:	43
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Italia	La cuantía de las ayudas se determina en función inversa de la renta familiar y en función directa del número de miembros de la familia.	
Luxemburgo	Primer hijo:	83
	Segundo hijo:	225
	Tercer hijo:	457
	Cuarto y siguientes hijos:	231
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Portugal	Por cada hijo:	14
Si la renta familiar es inferior a 1,5 veces el salario mínimo, la ayuda aumenta desde el tercer hijo.		
Reino Unido	Primer hijo:	58
	Segundo y siguientes hijos:	47
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		
Suecia	Primer y segundo hijo:	77
	Tercer hijo:	101
	Cuarto hijo:	149
	Quinto y siguientes hijos:	167
Las ayudas no están condicionadas a la renta familiar.		

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *Missoc-La protection sociale dans les États membres de l'Union européenne*, Luxemburgo, 1997.

que no significa que en el resto de los países las familias con más hijos y con menores ingresos no reciban más que aquellas con menos hijos y mayores rentas. Por otro lado, a pesar del importante aumento de las prestaciones que se produjo en 1990 (de 250 a 3.000 pesetas mensuales por hijo), sólo Grecia (para el primer y segundo hijo) y Portugal reconocen prestaciones aún menores. Expresado en otros términos, las familias pobres españolas reciben mucho menos que las familias mejor situadas de la mayor parte de los países de la Unión Europea, incluso las de aquellos países supuestamente menos familistas.

No obstante, en los últimos años se apunta una tímida consideración del coste que representa la tenencia y crianza de los hijos, que se materializa en la reforma de la Ley de Familias Numerosas de 1996. Sin embargo, su desarrollo reglamentario y materialización en las distintas comunidades autónomas ha sido lento y desigual. En esta ley se define la familia numerosa como aquella que tiene tres o más hijos a cargo (o dos si alguno es discapacitado) y centra la protección en un aumento de las deducciones por hijo a cargo en el IRPF y en una reducción de las tasas universitarias. Un paso más en esta dirección también se ha dado al establecer un sistema de ayudas para la adquisición de material escolar, aspecto que tiene más importancia simbólica que material, por más que en determinados casos constituya un alivio nada despreciable en el presupuesto familiar del inicio del curso. En esta misma línea cabe situar la mejora producida por la aplicación del Pacto de Toledo en cuanto al acceso a las pensiones de viudedad y de orfandad³ y que se ha materializado en 1998.

Todas estas medidas parecen apuntar una nueva sensibilidad en la consideración de las cargas familiares. Se tendería hacia un modelo de Compensación Pública de Cargas Familiares, en virtud del cual a las familias se les reconoce las funciones sociales que cumplen y se les compensa parcialmente por los costes que ello supone. Pero el acercamiento a este modelo es muy limitado, como demuestra el hecho de que en la discusión sobre la reforma del IRPF apenas se haya tenido conciencia del mismo más allá del reconocimiento de la necesidad de «introducir una mayor equidad en el reparto de los tributos, con la especial intención de mejorar las rentas del trabajo y las de las personas con mayores cargas familiares»⁴.

Si consideramos únicamente los gastos de la Seguridad Social⁵, la evolución de los gastos sociales, en general, y los de protección a la familia, en particular, en los países de la Unión Europea ha estado condicionada por el cumplimiento de los criterios de convergencia y por el control del déficit

³ Fundación Encuentro. CECS, «El envejecimiento humano», *Informe España 1996*, Madrid, 1997, p. 321-370.

⁴ Exposición de Motivos del Proyecto de Reforma del IRPF.

⁵ Un tratamiento extenso y sistemático de este tema puede encontrarse en los informes anuales del Observatorio de Políticas Familiares, editados por la Universidad de York.

público, en un contexto marcado además por el crecimiento de los niveles de desempleo. Pero no en todos los países de la Unión Europea los imperativos de la convergencia se han traducido en una desprotección económica de la familia. Los efectos de estas limitaciones han variado de un país a otro, no sólo por las características específicas de los distintos modelos de Estado de Bienestar, sino por las diferentes respuestas que dentro de un mismo modelo se han dado.

Así, dentro del modelo escandinavo –que se caracteriza por tener importantes mecanismos de transferencia de rentas a favor de los menores, con especial énfasis en la lucha contra la pobreza y con una importante atención a las familias con hijos preescolares–, países como Suecia y Finlandia tienden a reducir las transferencias y los servicios puestos a disposición de las familias; en Dinamarca, por el contrario, la orientación es hacia una mejora de los servicios y aumentos puntuales de las transferencias en dinero. En todos ellos, no obstante, las discusiones políticas giran en torno al excesivo número de personas que viven de las ayudas sociales. Dentro de este grupo de países, en Suecia es donde se han producido mayores recortes, al reducirse linealmente las prestaciones por hijo a cargo y suprimirse el complemento por familia numerosa.

Dentro del modelo centroeuropeo (Alemania, Austria, Francia y Benelux), la política familiar ocupa también un papel relativamente destacado, particularmente en Francia y Bélgica, donde existen políticas familiares explícitas. En estos países, a pesar de la fuerte polémica en torno al control del gasto de la Seguridad Social (y las virulentas reacciones que entre la población ha generado, especialmente en Francia), los recortes no han afectado sustancialmente a las transferencias familiares, salvo en Austria y Holanda. En Austria se han hecho reducciones lineales en las asignaciones por hijo a cargo, así como en otras prestaciones vinculadas a la excedencia por maternidad. En Holanda también se han realizado reducciones lineales en las transferencias por hijo a cargo, si bien se han tratado de aminorar sus efectos sobre las familias numerosas con menores ingresos.

En el Reino Unido e Irlanda, las prestaciones familiares son normalmente uniformes, bajas y condicionadas a prueba de necesidad. La tendencia en las prestaciones familiares ha sido una mezcla de recortes y de mejoras tendentes a promover el empleo, la movilidad laboral y las familias monoparentales.

En general, aunque las soluciones son muy diversas, dentro de la Unión Europea puede hablarse de una disposición creciente dentro del discurso político y de las reformas concretas a adaptar los escasos recursos a las rentas disponibles de las familias. Así, por un lado, se observa una tendencia hacia la redistribución horizontal de las prestaciones directas en favor de determinados grupos de familias, como las monoparentales y las que tienen un mayor número de hijos. Por otro lado, también se debate el alcan-

ce que debe tener la redistribución vertical. Sin embargo, la conversión de todo el sistema de transferencias directas en un mecanismo de lucha contra la pobreza –tal como ha sucedido en España– no goza de un amplio apoyo en la mayor parte de los países, salvo en los del sur de la Unión Europea.

Este tipo de enfoque choca, por un lado, con expectativas ampliamente establecidas, que producen un rechazo popular y, por otro lado, con la necesidad de una compensación o reconocimiento económico público de las cargas familiares. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán se ha pronunciado sobre la necesidad de garantizar un mínimo vital a todos los menores. Esto se ha traducido en un aumento sustancial de las prestaciones por hijo a cargo (que la nueva coalición gubernamental quiere aumentar aún más). Además de estos factores, también se señalan las importantes fuentes de fraude que se producen cuando se establecen pruebas de necesidad, como no declarar ingresos o, en casos de uniones de hecho, pretender ser familia monoparental.

No obstante, se constata que se tiende a considerar los ingresos familiares como un condicionante del montante global de las transferencias. En este sentido, la convicción de que las cargas familiares pueden ser potencialmente una fuente de pobreza sigue estando presente en el debate político, particularmente en los casos de familias monoparentales y familias numerosas.

2.2 *Falta de sensibilidad en el IRPF*

No se logra una imagen completa del grado de compensación pública de las cargas familiares si no se tienen en cuenta los efectos de la tributación de la renta, donde las cargas familiares son concebidas como un cualificador de la capacidad fiscal de los contribuyentes. La actual configuración del IRPF no se puede considerar tampoco como sensible a las cargas familiares a las que tienen que hacer frente las familias. Un dato muy significativo sobre esta falta de sensibilidad es la ya referida sentencia de inconstitucionalidad parcial de la regulación del IRPF en 1989. La reforma del IRPF motivada por esta sentencia, que tiene como principal novedad la libertad de elección entre la tributación individual o conjunta, resolvió el citado problema, pero no puede considerarse que por ello compense en mayor medida las funciones sociales que cumplen las familias. Aunque reconoce deducciones por otras circunstancias familiares (presencia de ascendientes mayores en el hogar y discapacidades), las deducciones por hijos a cargo siguen siendo muy bajas. Así, el importe de éstas no influye prácticamente nada en el presupuesto de las familias, pues representa alrededor de un 1% del sueldo medio (1,1% en 1990 y 0,86% en 1995). Incluso el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha planteado en 1998 al Tribunal Constitu-

cional que se pronuncie sobre tan baja protección por considerar que es una violación del precepto constitucional de protección a la familia.

Por otra parte, la actualización de la Ley de Familias Numerosas en 1996 apenas tiene repercusión económica. Las cuantías deducibles siguen siendo exiguas: en el período tributario de 1998, ascienden a 4.500 pesetas anuales por el tercer hijo y a 9.700 por el cuarto y siguientes. Estos importes no disminuyen los costes que tienen que afrontar las familias.

La actual protección económica a la familia se centra en otros aspectos de la vida familiar, como son la adquisición de la vivienda habitual y la dedicación de uno de los cónyuges –normalmente la mujer– a las tareas del hogar. Así, la adquisición de la vivienda habitual goza de una protección comparativamente muy alta, pues en la actualidad se puede deducir un 15% del capital anual amortizado del principal del préstamo (hasta el 30% de la base imponible) y entre 800.000 o 1.000.000 de pesetas, según sea declaración individual o conjunta, de los intereses pagados por los préstamos hipotecarios. Dependiendo de las circunstancias, pueden tratarse de cuantías muy elevadas. De hecho, cuanto mayor haya sido el coste de la vivienda y los ingresos de la unidad familiar, mayor será la protección fiscal de la vivienda habitual, sobre todo cuando ambos cónyuges trabajan y declaran individualmente. Respecto al alquiler, se puede deducir un 15% de las cantidades satisfechas por alquiler de vivienda habitual, con un límite de 100.000 pesetas y siempre y cuando la base imponible no sea superior a 3,5 millones en declaración individual y 5 millones en declaración conjunta.

Si la vivienda es un aspecto fundamental de la vida familiar, y por ello es protegida por todas las legislaciones, estas ayudas no pueden considerarse estrictamente como un reconocimiento de las funciones sociales que cumplen las familias. Por tanto, no es sustituible una por otra. Además, esta forma de protección de la vivienda ha sido criticada por los componentes regresivos que incluye y se ha abogado por establecer unos límites razonables al montante a desgravar (crítica que ha sido recogida en la reforma del IRPF aprobada en noviembre de 1998).

Por otro lado, la existencia de una doble escala de gravamen, según se tribute de forma individual o conjunta, supone una cierta protección o reconocimiento de la división tradicional de los *roles* de género, pues es independiente de que se tengan o no cargas familiares (hijos o ascendientes). No obstante, no cabe deducir de esto una promoción de la familia tradicional, pues siempre resulta más ventajoso que los ingresos procedan de ambos cónyuges que sólo de uno, ya que la diferencia de escalas no compensa los efectos de la progresividad del impuesto –salvo en casos extremos–. Además, la libre elección hace que la declaración de la renta individual resulte siempre más ventajosa, por lo que el impuesto premia tanto el trabajo extradoméstico como reconoce la familia tradicional. Con ello, el

Tabla 3 – Renta disponible después de impuestos y transferencias familiares de un matrimonio con dos hijos y de un soltero, según distintas situaciones de renta. 1996

	0,5 salario medio	Salario medio	1,5 salario medio	Hombre: salario medio; mujer: 0,66 salario medio	Hombre y mujer salario medio
Salario bruto	1.289.400	2.578.800	3.868.200	4.280.800	5.157.600
Renta disponible de la familia	(*) 1.297.400	2.325.095	3.288.521	3.702.066	4.359.336
Renta disponible del soltero	1.197.450	2.157.568	3.095.956	3.383.126	3.980.273
Aumento de la renta disponible de familia/soltero (en porcentaje)	7,7	7,8	6,2	9,4	9,5

Notas: El salario medio corresponde a la elevación anual del salario medio mensual de los trabajadores de todas las categorías a tiempo completo. A efectos del cálculo de la renta disponible se ha supuesto que esta cuantía sea neta, descontadas las cotizaciones legalmente establecidas, y que no existe ninguna otra fuente de renta en el hogar. En el caso de dos perceptores de renta, se ha supuesto que hacen la declaración de forma individual, pues resulta más ventajosa. El aumento de renta disponible con respecto a una pareja (matrimonial o de hecho) sin hijos es de un 6,8% y 6,1% respectivamente. (*) Incluye 8.000 pesetas por hijo a cargo, diferencia entre los ingresos reales y el resultado de aumentar en un 15% el umbral de derecho a la prestación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

impuesto se adapta a la realidad sociológica de la vida familiar española al tener en cuenta tanto a las familias tradicionales (que en su inmensa mayoría tienen o han tenido hijos) como a la creciente realidad de las familias en las que ambos cónyuges trabajan.

Si en lugar de fijarnos únicamente en los valores absolutos y en la lógica de las desgravaciones, centramos nuestra atención en los efectos conjuntos de desgravaciones, escalas de gravamen y prestaciones de la Seguridad Social sobre la renta disponible para el tipo de familia sociológicamente más frecuente (con dos hijos) y lo comparamos con la renta disponible de un soltero, podremos observar más claramente los efectos netos del sistema de compensación pública de cargas familiares para distintas situaciones de renta (tabla 3). El grado de compensación pública de los costes de crianza de los hijos es muy limitado, pues se sitúa entre el 6,2% y el 9,5%. Estos datos evidencian que la supuesta mayor protección a las familias con menores ingresos es simbólica, pues el aumento de renta disponible final respecto a un soltero es muy bajo. Las familias más beneficiadas son aquellas en las que ambos cónyuges trabajan porque pueden reducir su presión fiscal tributando individualmente. Por otro lado, a medida que aumenta el nivel de renta se incrementa también la diferencia a favor de las familias.

Para valorar adecuadamente el limitado alcance de la compensación pública de los costes de crianza de los hijos en España, hemos calculado este mismo aumento de la renta disponible de un matrimonio con dos hijos respecto a un soltero en otros países de nuestro entorno. Los resultados se encuentran recogidos en la tabla 4, donde únicamente hemos podido considerar una renta igual al salario medio de la industria, pues la fuente de los datos no proporcionaba mayor información. En dicha tabla puede obser-

Tabla 4 – Evolución del aumento de la renta disponible de una familia con dos hijos y un salario respecto a la de un soltero (neta de impuestos, cotizaciones sociales y transferencias por hijos a cargo). En porcentaje. 1991-1994

	1991	1992	1993	1994
Alemania	22,48	24,53	23,90	24,29
Austria	23,68	23,73	26,22	25,05
Bélgica	38,10	39,36	39,40	39,19
Dinamarca	26,64	27,26	27,28	27,22
España	6,12	8,06	8,23	8,38
Finlandia	21,55	24,30	22,07	20,20
Francia	16,22	18,69	18,86	18,86
Holanda	12,09	17,82	18,27	18,00
Irlanda	17,14	15,49	16,87	16,20
Italia	13,09	13,01	13,39	12,50
Portugal	12,09	17,82	18,27	18,00
Reino Unido	13,21	13,12	13,05	12,13
Suecia	15,40	14,63	14,68	14,21

Nota: Como ingresos de referencia se ha tomado la media del salario de los obreros de la industria. En España en 1994 ascendía a 1.946.880 pesetas. Las transferencias por hijos están constituidas por las asignaciones directas de la Seguridad Social (que en el caso español no son aplicables por estar los ingresos por encima del límite) y las deducciones fiscales por hijos y cónyuge.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de OCDE, *The tax/benefit position of production workers*, París, 1996.

vase muy claramente que España es el país donde menos se consideran las cargas a las que tienen que hacer frente las familias y que, por tanto, los costes de crianza están prácticamente privatizados.

2.3 *¿Se protege realmente a las familias más pobres?*

Hasta ahora hemos analizado con detalle cómo se ha producido una reorientación de la protección a las familias con menores recursos económicos a través de las transferencias directas por hijos a cargo de la Seguridad Social y el tratamiento fiscal. Además, hemos señalado que en el ámbito de las pensiones de viudedad y orfandad, así como en las prestaciones por desempleo se ha materializado también dicha filosofía. Los resultados ponen en evidencia que la mayor protección económica a las familias pobres es más un deseo que una realidad. No obstante, este análisis no cubre todas las situaciones posibles, por lo que resulta conveniente observar la realidad desde otro punto de vista. Gracias a los estudios propiciados desde la Unión Europea, podemos tener una idea de la capacidad redistribuidora del conjunto del sistema de protección social e impositivo de un país comparando el riesgo de pobreza de distintos tipos de hogares y familias antes y después de impuestos y transferencias.

Los datos de un estudio⁶ sobre la distribución de la renta en 1990 ratifican la escasa capacidad del sistema de transferencias directas e indirectas del Estado de Bienestar español para combatir la pobreza entre las familias. En la tabla 5, donde se recoge la proporción de hogares que se encuentran por debajo del umbral convencional de pobreza –50% de la renta media disponible antes de impuestos y transferencias de la Seguridad Social–, puede apreciarse que, sin la existencia de un Estado de Bienestar que redistribuyera la renta, la tercera edad sería el colectivo con mayor riesgo de pobreza –dadas sus escasas posibilidades para poder vender su mano de obra en el mercado de trabajo–, seguida de las familias monoparentales. Los hogares con menor riesgo de pobreza son las familias con o sin hijos, que son las que se encuentran mayoritariamente en las fases centrales del ciclo vital y, por tanto, tienen más oportunidades, en conjunto, para obtener ingresos por su trabajo.

Los efectos redistributivos del Estado de Bienestar afectan a los distintos hogares de una forma muy diferente, como es diferente también la capacidad de los distintos Estados de Bienestar para reducir el riesgo de pobreza. En todos los países, los principales beneficiarios del Estado de Bienestar son las personas mayores (tabla 6); no en vano las pensiones se llevan el «bocado de león» del gasto en Seguridad Social y, en buena medida, ésta está diseñada, sobre todo, para proteger a la tercera edad.

Ahora bien, desde el punto de vista del tema que nos ocupa, puede observarse que la capacidad del Estado de Bienestar para combatir la pobreza entre las familias (parejas con hijos a cargo y familias monoparenta-

Tabla 5 – Hogares por debajo del 50% de los ingresos medios antes de impuestos y transferencias de la Seguridad Social. En porcentaje respecto al total de cada tipo de hogar. 1990

	Mayor solo	Mayor pareja	Solo sin hijos	Pareja sin hijos	Monoparental	Pareja con hijos	Otros	Total
Alemania	74,8	68,8	22,1	13,2	40,3	11,6	32,9	32,7
Bélgica	99,6	88,4	35,5	24,9	36,0	12,2	42,6	38,3
Dinamarca	78,0	62,7	42,4	13,0	43,3	11,0	23,4	36,9
España	91,4	74,4	42,7	22,9	30,3	12,5	39,4	33,1
Finlandia	59,5	38,4	30,1	8,7	30,6	11,9	24,5	24,6
Holanda	74,5	65,8	41,9	15,5	72,7	10,4	28,8	33,0
Italia	80,2	53,3	25,6	15,9	4,9	10,5	26,8	27,2
Reino Unido	83,9	68,2	36,2	13,2	78,6	19,9	35,8	38,1
Suecia	95,9	81,1	37,9	10,6	32,0	10,4	0,0	41,4

Fuente: Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

⁶ Véase Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

Tabla 6 – Hogares por debajo del 50% de los ingresos medios después de impuestos y transferencias de la Seguridad Social. En porcentaje respecto al total de cada tipo de hogar. 1990

	Mayor solo	Mayor pareja	Solo sin hijos	Pareja sin hijos	Monoparental	Pareja con hijos	Otros	Total
Alemania	21,7	12,9	21,7	16,3	34,2	12,1	16,9	17,5
Bélgica	12,4	11,4	9,2	5,1	9,4	4,7	6,2	7,1
Dinamarca	8,8	2,8	17,7	2,7	6,5	3,1	4,7	8,2
España	16,3	20,8	23,5	12,2	27,7	15,0	17,1	16,0
Finlandia	23,1	3,0	18,5	3,6	6,3	2,8	5,4	9,6
Holanda	3,8	7,6	18,1	5,6	27,4	8,0	5,4	9,3
Italia	9,0	4,1	7,4	7,8	4,9	14,6	11,6	9,6
Reino Unido	46,5	30,4	23,5	8,9	51,8	17,5	17,8	23,0
Suecia	9,6	0,7	18,3	2,0	2,6	2,9	0,0	9,1

Fuente: Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

les) es extremadamente dispar según el país analizado. El Estado de Bienestar español se caracteriza (junto con el de Italia y, en menor medida, el de Alemania) por una casi nula capacidad para mejorar las condiciones de renta de las familias pobres. Más aún, la proporción de parejas con hijos por debajo del umbral de la pobreza no sólo no disminuye, sino que incluso (como en estos mismos países) aumenta, tal como puede apreciarse en la tabla 7.

Lamentablemente no disponemos de datos semejantes a partir de la entrada en vigor de la Ley de Prestaciones No Contributivas –que incrementa sustancialmente las transferencias por hijo a cargo– y de la reforma del IRPF después de 1990. Pero, dado el escaso porcentaje que representan tan-

Tabla 7 – Reducción de la pobreza por tipo de hogares. Porcentaje en que se reduce (+) o aumenta (–) el número de hogares pobres de cada categoría. 1990

	Mayor solo	Mayor pareja	Solo sin hijos	Pareja sin hijos	Monoparental	Pareja con hijos	Otros	Total
Alemania	71,0	81,3	1,8	-23,5	15,1	-4,3	48,6	46,5
Bélgica	87,6	87,1	74,1	79,5	73,9	61,5	85,4	81,5
Dinamarca	88,7	95,5	58,3	79,2	85,0	71,8	79,9	77,8
España	82,2	72,0	45,0	46,7	8,6	-20,0	56,6	51,7
Finlandia	61,2	92,2	38,5	58,6	79,4	76,5	78,0	61,0
Holanda	94,9	88,4	56,8	63,9	62,3	23,1	81,3	71,8
Italia	88,8	92,3	71,1	50,9	0,0	-39,0	56,7	64,7
Reino Unido	44,6	55,4	35,1	32,6	34,1	12,1	50,3	39,6
Suecia	90,0	99,1	51,7	81,1	91,9	72,1	0,0	78,0

Fuente: Ditch, J., Barnes, H. y Bradshaw, J., *A Synthesis of National Family Policies 1995*, Universidad de York, York, 1996.

to las deducciones por hijo a cargo como las prestaciones de la Seguridad Social por este mismo motivo respecto al salario medio (entre el 1% y el 1,5%) e incluso al SMI, no puede esperarse un cambio muy sustancial.

A pesar de la reorientación hacia la consideración de la falta de recursos como fundamento de la mayor protección a la familia, la configuración actual del Estado de Bienestar español está lejos de sacar a las familias con hijos de la pobreza y proporcionarles un mínimo existencial –tal como sucede en los países escandinavos o en Bélgica–. Por otro lado, aunque los porcentajes de hogares por debajo del umbral de la pobreza son sensibles al tipo de medida utilizada (cómo se mide la renta media disponible y si se utilizan datos sobre ingresos o sobre consumos declarados) y esto altera la imagen que se obtiene de los distintos países, el conjunto de indicadores utilizados permite concluir razonablemente que la protección económica de la familia en España, si bien no puede ser tildada de inexistente, sí resulta extremadamente baja. En este campo, por tanto, abundan las palabras y los discursos grandilocuentes, pero la realidad es muy diferente.

2.4 *La nueva regulación del IRPF*

El 26 de noviembre de 1998 se aprobó una reforma del IRPF. La nueva legislación introduce importantes novedades desde el punto de vista de la protección a la familia:

1. Las prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo están exentas de pagar impuestos.

2. Introduce –como ocurre en el resto de países de la Unión Europea– el concepto de mínimo personal y familiar, que garantiza a todos los contribuyentes, y en particular a las familias, unos ingresos apreciables exentos de tributo: 550.000 pesetas anuales por cada cónyuge y 200.000 por los dos primeros hijos menores de 25 años, que ascienden hasta 300.000 por el tercero y siguientes. Esta cuantía se incrementa en 25.000 pesetas para material escolar por cada hijo entre 3 y 16 años y en 50.000 por cada menor de 3 años. Por ejemplo, una familia con dos hijos de entre 3 y 16 años tiene un mínimo familiar de 1.550.000 pesetas de renta exenta de impuesto.

3. Limita las deducciones por adquisición de vivienda habitual, de forma que las viviendas más caras no resulten las más beneficiadas: deducción en la cuota del 20% del capital más intereses hasta 750.000 pesetas y un 15% del resto hasta un máximo de 1.500.000 pesetas, a excepción de los dos primeros años que serán del 25% y 15%, respectivamente.

4. Muestra una mayor sensibilidad hacia los casos de ruptura familiar y reconoce la existencia de parejas de hecho. Para resolver el problema del exceso de tributación cuando el contribuyente está obligado a pagar pen-

Tabla 8 – Renta disponible neta de impuestos y transferencias familiares de un matrimonio con dos hijos a cargo (entre 3 y 16 años) y un contribuyente soltero (sin hijos) según la nueva regulación y la regulación actual del IRPF

	0,5 salario medio	Salario medio	1,5 salario medio	1,66 salario medio (sólo uno)	Hombre: salario medio; mujer: 0,66 salario medio	2 salario medio (sólo uno)	Hombre y mujer salario medio
Salario neto de cotizaciones	1.289.400	2.578.800	3.868.200	4.280.800	4.280.800	5.157.600	5.157.600
<i>Efectos del proyecto de reforma del IRPF</i>							
Renta disponible. Soltero	1.289.400	2.217.888	3.161.574	3.457.409	3.457.409	4.074.273	4.074.273
Renta disponible. Familia (*)	1.297.400	2.457.888	3.437.832	3.740.409	3.890.141	4.379.074	4.543.776
% variación de la renta disponible. Familia/soltero	0,6	10,8	8,7	8,2	12,5	7,5	11,5
<i>Efectos de la legislación vigente del IRPF. Renta 97</i>							
Renta disponible. Soltero	1.197.450	2.157.568	3.095.956	3.383.126	3.383.126	3.980.273	3.980.273
Renta disponible. Familia (*)	1.297.400	2.325.095	3.288.521	3.587.450	3.702.066	4.196.102	4.359.336
% variación de la renta disponible. Familia/soltero	8,4	7,8	6,2	6,0	9,4	5,4	9,5
<i>Efectos del cambio en la normativa sobre la renta de los dos tipos sociales considerados</i>							
Variación absoluta de la renta disponible. Soltero	91.950	60.320	65.618	74.283	74.283	94.000	94.000
Variación absoluta de la renta disponible. Familia	0	132.793	149.311	152.959	186.075	182.972	184.440
% variación de la renta disponible. Familia/soltero	-7,7	3,0	2,5	2,2	3,1	2,1	2,0

Notas: Se supone que los contribuyentes tienen únicamente ingresos por trabajo asalariado y no tienen deducción alguna que no sea por su condición laboral o familiar. (*) Incluye las transferencias por hijos a cargo, que en los casos supuestos sólo son aplicables cuando la renta es la mitad del salario medio y además sólo por un importe de 8.000 pesetas (en lugar de las 32.000 pesetas), siguiendo los criterios legalmente establecidos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

siones de alimentos y compensación en caso de separación legal y divorcio, fija la deducción de la base de la pensión compensatoria y la tributación por separado (con arreglo a la misma escala) de la pensión de alimentos (sin posibilidad de deducir el mínimo vital por los hijos que no conviven con el contribuyente, derecho que corresponde a quien conviva con ellos) y de la renta restante.

5. Prevé una mayor deducción por mínimo vital en el caso de las familias monoparentales, que será de 900.000 pesetas para el cabeza de familia, de 1.000.000 si es mayor de 65 años y de 1.200.000 si es discapacitado.

La nueva regulación del IRPF presenta aspectos que refuerzan la protección económica a la familia. Pero, aunque hace más justicia a las familias que cumplen importantes funciones sociales, existen importantes puntos críticos.

Así, en primer término y de una forma general, se observa que, aunque mejora la renta disponible de las familias –tanto en términos absolutos, al reducirse la presión fiscal, como comparativamente respecto a un soltero–, ésta no resulta especialmente elevada (tabla 8). España continuaría entre los países de la Unión Europea con menor grado de protección a la familia (compárese con la tabla 4).

Hay que subrayar también que no parece razonable que se reduzca la edad con derecho a mínimo familiar a los 25 años. La tendencia actual de los jóvenes es posponer cada vez más la salida del hogar paterno, situándose en la actualidad la edad media muy por encima de los 25 años. Tampoco resulta acorde con la realidad sociológica que el complemento por material escolar se limite a los 16 años, cuando la permanencia dentro del sistema educativo se está prolongando cada vez más.

Por otro lado, la existencia de una única escala del impuesto, independientemente de que se tribute de forma individual o conjunta, puede interpretarse desde distintos puntos de vista. Por una parte, puede ser criticable porque no hace justicia a una realidad sociológica que sigue teniendo gran importancia, por más que haya una clara tendencia hacia la incorporación de la mujer casada al mercado de trabajo. Pero, a nuestro entender, el objeto de la protección a la familia no debe ser una particular división del trabajo doméstico y extradoméstico entre los cónyuges, sino las cargas familiares a las que tienen que hacer frente. En este sentido, la introducción de los mínimos vitales proporciona una cuantía más o menos razonable, aunque no generosa de las mismas. Así, la diferencia en el poder adquisitivo de la renta a favor de un padre de familia tradicional con dos hijos y unos ingresos de cinco millones respecto a un soltero con los mismos ingresos es de 374.975 pesetas más y de 240.000 pesetas si sus ingresos son de tres millones. De este ejemplo se desprende que el importe de la protección a la

familia varía en función de los ingresos: a mayor renta, mayor deducción. Ésta es una consecuencia inevitable si se quiere introducir el concepto de mínimo vital exento de tributación, pero es muy cuestionable. Cualquier solución en este sentido pasa por la supresión del mínimo familiar y la introducción de nuevo de deducciones de la cuota, como en la actualidad, pero de un importe muy superior.

Otro problema que se plantea deriva de la redacción de los artículos 68.1 y 70.2, de la que se desprende que el mayor mínimo personal reconocido a las familias monoparentales –existente en la legislación actual a través de la posibilidad de declaración conjunta– es aplicable también a las parejas de hecho, siempre que haya hijos. Esto discrimina la opción del matrimonio, circunstancia que se dictaminó ya como inconstitucional en 1989. Pero además de ello, la mayor deducción por monoparentalidad sólo se reconoce «en los casos de separación legal, o cuando no exista vínculo matrimonial, [...]» (art. 68.1), lo que significa que la viudedad o, incluso, el divorcio no dan derecho a una mayor deducción por mínimo personal, algo que carece de sentido o justificación alguna que no sea la de un error de redacción.

En cuanto a la protección a la vivienda, los límites de la deducción no están modulados según se trate de tributación conjunta o individual (art. 55.1 y 70.2), ni tampoco según el lugar de residencia, aspectos ambos que resultan cuestionables. Esto penaliza claramente a las familias tradicionales que necesitan una mayor financiación para la adquisición de su vivienda habitual, bien porque ésta sea más cara, bien porque no tienen suficiente capital previo acumulado. Y también a todos los contribuyentes en general (familias o no, con una o dos fuentes de renta) que vivan en municipios donde la vivienda sea más cara. Por otro lado, desaparecen las desgravaciones por alquiler de la vivienda habitual, junto con la renta imputada a la vivienda habitual.

Resumiendo, la nueva regulación del IRPF –al margen de las críticas de las que pueda ser objeto desde el punto de vista de la capacidad redistributiva de la renta en su conjunto o de las necesidades de financiación del Estado de Bienestar– representa una mejora en la protección económica de la familia, subsanados los errores no aceptables de discriminación en función de los vínculos conyugales (unión de hecho o matrimonio; familia monoparental derivada de separación o viudedad). Sin embargo, no se puede esperar que vaya a producirse un giro favorable a la familia en la política social española. El nuevo IRPF mejora la posición de las familias con cargas, pero no equipara a las familias españolas con las de otros países de nuestro entorno. Esta mejora, además, por coherencia, deberá extenderse también a aquellas familias que se encuentran por debajo del umbral de tributación y que en la actualidad tienen derecho a las prestaciones por hijo

a cargo de la Seguridad Social, para garantizar que todos los menores tengan acceso a ese mínimo vital.

3. Protección social a la familia, ¿algo más que buenas intenciones?

3.1 Dificil conciliación de la vida laboral y la vida familiar

Como ya comentamos al comienzo de este capítulo, la protección a la familia es muy heterogénea y ha de entenderse, según nuestra interpretación, como la construcción de un entorno social cotidiano que facilite el cumplimiento de sus funciones sociales. Esta interpretación es la que defendimos ya en nuestro primer Informe⁷. En este contexto conviene destacar las medidas que promueven la conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Las razones para ello son múltiples. Por un lado, la mujer permanece –a diferencia de lo que sucedía en el pasado reciente– en el mercado de trabajo una vez que ha formado una familia propia⁸. Por otro, la promoción de la conciliación de la vida familiar y la vida laboral ha sido uno de los objetivos básicos de la política social de la Unión Europea y también de los planes nacionales de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Aunque la Unión Europea no tiene competencias legislativas en la materia, desde comienzos de la presente década este organismo supranacional ha desarrollado todo un conjunto de actividades (creación de redes, estudios, propuestas y recomendaciones) tendentes a materializar este objetivo. Según la recomendación dictada por el Consejo de Atención Infantil de 1992 de la Unión Europea, para lograr una armonización entre la vida laboral y la vida familiar que respete los derechos y el bienestar de todos los miembros de la unidad familiar, dentro de un marco de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, se deben adoptar medidas en los siguientes ámbitos:

- Permisos laborales de los padres y madres que trabajan.
- Servicios de atención infantil.
- Entorno, estructura y organización laborales, para que respondan a las necesidades de los padres y madres con hijos a su cargo.
- Desarrollo de la participación de los hombres en el cuidado y atención de los hijos.

⁷ Véase Fundación Encuentro. CECS, «La protección social a la infancia», *España 1993*, Madrid, 1994, p. 367-391.

⁸ Un análisis detallado de este proceso se recoge en el capítulo I de este Informe.

Esta recomendación no prejuzga en principio ningún modelo concreto de conciliación de las exigencias derivadas de estos dos espacios vitales, sino más bien la existencia de recursos disponibles de todo tipo (desde servicios hasta actitudes), públicos, privados y familiares, que permitan optar libremente por cualquiera de las formas de armonización posibles. Los poderes públicos de los distintos Estados han adoptado diversas y heterogéneas soluciones: desde un compromiso real para facilitar servicios de guarda de calidad mientras ambos progenitores trabajan, combinados con generosos derechos a permisos para el cuidado de los hijos –como en los países nórdicos–, hasta la promoción de la permanencia de la mujer, y teóricamente también del hombre, en el hogar hasta que los hijos son escolarizados, compensando parcialmente los costes de oportunidad que ello genera (como en Alemania), pasando por toda una gama de situaciones intermedias.

En España este ámbito de actuación de la política familiar ha sido también una línea de actuación preferente y, de hecho, constituye en la actualidad, dado el limitadísimo alcance de la compensación pública de cargas familiares y el nuevo impulso que ha recibido, el principal objetivo de la política familiar española. En este frente se ha actuado fundamentalmente por dos vías.

Por una parte, se ha adelantado el inicio de la escolarización voluntaria, introduciendo el período preescolar. La entrada en el sistema educativo se adelantó primero a los cuatro años y posteriormente a los tres. Los poderes públicos tienen la obligación de proveer de las plazas suficientes para materializar dicha escolarización. En esta misma línea, en la última década se ha desarrollado el modelo de «escuela infantil» para los menores de tres años, con un programa pedagógico específico, distinto del de la «guardería». Esto ha producido una regulación más estricta de los requisitos que tienen que cumplir las guarderías privadas (cualificación profesional del personal, infraestructura y programa pedagógico), que continúan y continuarán siendo los principales oferentes de este tipo de servicios de guarda. Al mismo tiempo, se intenta extender, mediante conciertos con las comunidades autónomas y las Administraciones locales, la escasa red de escuelas infantiles públicas para menores de tres años, cuyo grado de cobertura las estimaciones oficiales sitúan en el 14%. Las Administraciones locales están estudiando implantar la figura del cuidador (casi siempre cuidadora) a domicilio. Normalmente es una madre con cualificación profesional específica y reconocida que cuida en su hogar o en otras dependencias a un grupo de niños pequeños en coordinación con su ayuntamiento.

La segunda vía ha sido la de los permisos de maternidad. La Ley 3/89 amplía a 16 semanas el permiso por maternidad, con la posibilidad de que las cuatro últimas sean utilizadas por el padre. En caso de adopción, el permiso es de ocho semanas si el niño es menor de nueve meses y de seis se-

manas si es mayor de nueve meses, pero menor de cinco años. La principal novedad de esta ley fue la introducción de la posibilidad de excedencia voluntaria hasta un año con reserva de puesto de trabajo y computado a efectos de antigüedad.

Esta ley se vería posteriormente mejorada por la Ley 4/1995 de Permisos Parentales, que amplía hasta los tres años la posibilidad de excedencia, con reserva de puesto de trabajo durante el primer año y derecho a uno de similares características a partir de este período. Además, establece incentivos para la contratación interina de desempleados que cubran dichos puestos, pero sin compensación alguna por los costes de oportunidad que genera, en línea con la filosofía de privatización de los costes de la crianza de los hijos que rige en el Estado de Bienestar español. Otra importante novedad que introduce es el cómputo a efectos de carrera de aseguramiento (para el derecho a pensiones) de hasta un año de este período de excedencia –como ocurre en otros países de la Unión Europea con modelo contributivo de Seguridad Social–.

A estas medidas hay que añadir la Ley 1/1994 General de la Seguridad Social que deja de definir la maternidad como Incapacidad Laboral Transitoria para considerarla un riesgo específico, lo que significa que el salario legal de sustitución pasa del 80% al 100% de la base reguladora. En 1998, y dada la discriminación que sufren las mujeres en el mundo laboral ante la posibilidad de un embarazo y la utilización de estos derechos, se ha prohibido legalmente el despido durante la gestación; además, la Seguridad Social se hará cargo de las cotizaciones sociales de las personas contratadas para sustituir a las trabajadoras (o trabajadores) con permiso parental.

Por todo esto, el modelo de conciliación que se perfila en España es el de privatización de las soluciones hasta que los niños tienen tres años y pueden ser escolarizados. El principal recurso es el permiso parental (pero sin salario sustitutivo como en algunos países de la Unión Europea). Dentro de esta privatización, las estrategias utilizadas por las familias con problemas de conciliación (un tercio del total con hijos menores de tres años) son variadas: solidaridad familiar, servicios privados –guarderías, servicio doméstico o escuelas infantiles públicas–, etc. Hay que destacar el escaso recurso a la reducción de jornada, el trabajo a tiempo parcial⁹ o la excedencia.

Pero el problema no se acaba con la escolarización de los niños. Ni los horarios escolares ni los períodos vacacionales suelen coincidir con las exigencias laborales. Además, en los últimos meses se ha empezado a hablar de horarios escolares sólo matinales. Esto dificulta aún más el problema de conciliación y promueve las soluciones privadas, aunque tam-

⁹ Un análisis más detallado del volumen y características del trabajo a tiempo parcial de las mujeres, así como de sus motivos y dificultades, se puede encontrar en el capítulo I de este mismo Informe.

Tabla 9 – Cobertura de los servicios públicos de atención infantil y extensión de los permisos parentales en los países de la Unión Europea, 1993

	Descanso por maternidad (semanas)	Permiso parental (meses)	Edad de escolarización	% niños escolarizados 0-3 años	% niños escolarizados 3-6 años	% niños escolarizados 6-10 años, después de clase obligatoria
Alemania (1) RFA	14	36	6	2	78	5 (4)
RDA				50	100	88
Austria (3)	–	24	6	3	75	6
Bélgica	15	27	6	30	95	–
Dinamarca (3)	18	30	7	48	82	62
España	16	36	6	2	84	–
Finlandia (3)	–	36	7	21	53	5 (4)
Francia	16	36	6	23	99	30
Grecia	14	9	6	3	70	5 (4)
Holanda	16	15	5	8	71	5 (4)
Irlanda	14	3	6	2	55	5 (4)
Italia (2)	22	9	6	6	91	–
Portugal	14	27	6	12	48	10
Reino Unido (3)	14	7	5	2	60	5 (4)
Suecia (3)	–	36	7	33	72	64

Notas: Se entiende por permiso parental el período de excedencia al que tienen derecho las madres o los padres después del nacimiento del hijo. La tasa de escolarización hasta los seis años se refiere exclusivamente a los servicios de guarda públicamente financiados. (1) Datos de 1990. (2) Datos de 1991. (3) Datos de 1994. (4) Cifras iguales o inferiores al 5%.

Fuente: European Commission Childcare Network, *A Review of Services for Young Children in the European Union 1990-1995*, Bruselas, European Commission Equal Opportunities Unit, 1996.

bién existen programas de actividades complementarias que amplían el horario escolar.

Comparativamente con otros países de la Unión Europea, y tal como puede observarse en la tabla 9, la opción española ha sido una opción «moderna», pues los permisos laborales son amplios, pero descansan en la asunción privada de los costes derivados de la opción por la procreación, al menos hasta los tres años de edad. Este modelo, sin embargo, no es específico de España: es el que predomina en todos los países de la Unión Europea, salvo en los países nórdicos, Francia y Bélgica.

3.2 *Mayor reconocimiento del cuidado familiar de ancianos y discapacitados*

La función de protección social que cumplen las familias que cuidan y atienden a sus familiares mayores incapaces de cuidarse a sí mismos o de discapacitados tampoco ha sido reconocida adecuadamente por parte de

las Administraciones Públicas. Esto no significa que no se hayan producido importantes avances en los mecanismos de protección social a las personas mayores y a las discapacitadas. El olvido de la función de protección social que cumplen estas familias no es privativo de España, pues también se percibe en muchos países de nuestro entorno, incluso en aquellos con políticas familiares muy activas. Se observa, no obstante, un claro cambio de actitudes en este sentido. Existen múltiples razones que justifican que esta importante función de protección social que cumplen las familias debe ser reconocida socialmente de manera satisfactoria.

En primer lugar, asistimos a un proceso de envejecimiento continuo de la población y a un importante crecimiento de la «cuarta edad», que hace que el problema del cuidado de las personas mayores sea uno de los grandes desafíos que se perfilan en el horizonte de futuro de la protección social. De hecho, Alemania introdujo en 1994 un seguro social de cuidado de personas mayores y discapacitadas que garantiza los cuidados a todas aquellas personas que lo necesitan, pudiendo elegir entre la institucionalización, el cuidado en el domicilio y las ayudas monetarias a los cuidadores, generalmente miembros de la familia¹⁰. La conveniencia de un seguro de estas características está siendo debatida en muchos países. La propia Unión Europea ha considerado que es una posible solución al desafío del envejecimiento de la población¹¹.

En segundo lugar, aunque en la actualidad quienes están atendiendo a sus mayores necesitados de cuidado son mujeres, normalmente hermanas o hijas con una edad que ronda los 50 años y que no trabajan, la creciente incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y la caída de la natalidad están minando las bases objetivas de la solidaridad familiar de carácter intergeneracional. A ello puede contribuir también el propio cambio que está teniendo lugar en la ideología de los *roles* de género y la reticencia de los varones a asumir tareas que son consideradas socialmente como «propias de las mujeres».

¹⁰ Tienen derecho a asistencia todas las personas aseguradas o sus beneficiarios que necesiten cuidados por enfermedad o discapacidad física, psíquica o mental de grado suficiente que les imposibilite realizar las actividades rutinarias de la vida diaria, ya sea de forma permanente o temporal –más de seis meses–. Los estados de necesidad se dividen en tres niveles de menor a mayor grado. Las prestaciones consisten en pagos por servicios, por cuidado y ayudas para obras de acondicionamiento de la vivienda o pago de cotizaciones sociales al seguro de enfermedad. Estos pagos son independientes de la capacidad económica de los beneficiarios. Las cuantías de las prestaciones por servicios son de 800, 1.800 y 2.800 marcos mensuales, según sea el nivel de necesidad de atención. Las prestaciones por cuidado ascienden a 400, 800 y 1.300 marcos mensuales. Las prestaciones por cuidado en el domicilio por parte de familiares no son fiscalmente gravables.

¹¹ Comisión Europea, *La protección social en Europa en 1995*, Bruselas, 1997.

En tercer lugar, la existencia de una fuerte solidaridad familiar en España, apenas reconocida por el sistema de redistribución de la renta, supone para las instituciones de protección social un enorme ahorro en términos de servicios sociales y residencias. Este ahorro del sistema de protección social tiene como contrapartida, sin embargo, un importante coste para las familias, que en el contexto de las tendencias arriba apuntadas pueden no estar dispuestas a seguir asumiendo las sucesivas nuevas generaciones. En este sentido, bien como medida preventiva, bien como medida de justicia contributiva, tiene cada vez más razón de ser reconocer estas funciones sociales que cumplen las familias cuidadoras y contribuir así a fortalecer la solidaridad familiar.

Entre el conjunto de mecanismos previstos para reconocer estas funciones se encuentran, por un lado, las prestaciones económicas de la Seguridad Social y, por otro, las desgravaciones fiscales en el IRPF. En cuanto a las prestaciones económicas de la Seguridad Social, la nueva regulación de 1990 de las transferencias por hijo a cargo supuso una importante mejora para las familias con hijos discapacitados, que se fijaban a partir de la Ley de Inserción Social del Minusválido (LISMI) de 1984 para aquellos con un grado igual o superior al 33% si eran menores de 18 años o del 65% o más si eran mayores de 18 años. Generalizó las ayudas a las familias con muy bajos niveles de renta. Éstas no son muy elevadas si el hijo es menor de 18 años (76.000 pesetas anuales), pero se ven sustancialmente incrementadas si son hijos mayores de edad a cargo (447.360 y 671.040 pesetas anuales en 1998, dependiendo de si el grado de discapacidad se sitúa entre el 65% y el 74% o es igual o superior al 75%), revalorizadas anualmente en función de la inflación prevista. A estas prestaciones se pueden añadir eventualmente las pensiones de orfandad, cuando el hijo presenta un grado de invalidez permanente absoluta o gran invalidez, y las pensiones en favor de familiares, que son para familiares de más de 45 años solteros, viudos o divorciados que convivieron a cargo y dedicados al cuidado del causante y no tienen medios propios de vida.

Respecto a las desgravaciones fiscales, éstas presentan las mismas limitaciones que las desgravaciones por hijos a cargo: son muy bajas y no han seguido el ritmo de crecimiento del nivel de vida. Las deducciones por ascendientes se gradúan en función de si son mayores o menores de 75 años y su cuantía representa sólo el 0,7% (16.500 pesetas) o el 1,4% del salario medio, respectivamente, en 1997; sin embargo, en 1990 representaba el 0,8% del salario medio para ascendientes mayores de 70 años (14.300 pesetas) y otro tanto cuando tenían pocos ingresos. Algunas comunidades autónomas, no obstante, han introducido deducciones complementarias para ascendientes que convivan con sus familiares con un importe sustancialmente superior al de la Administración Tributaria. Así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid permite deducir 50.000 pesetas de la cuota por este motivo.

La nueva legislación sobre el IRPF ha modificado profundamente la protección social de esta función familiar al incluirla igualmente bajo la fórmula del mínimo familiar, reconociendo un mínimo exento de 100.000 pesetas por ascendiente mayor de 65 años que dependa y conviva con el contribuyente, siempre que sus ingresos sean menores al salario mínimo interprofesional. En principio, esta modificación representa una ligera mejora de la protección al redundar en un aumento de la deducción (18.000; 24.000; 28.300; 37.200; 45.000 o 48.000 según sea el tipo marginal aplicable), pero la deducción de la base del impuesto es más alta cuanto mayor sea la renta y es inferior para los tramos más bajos de renta, que son quienes en mayor medida se hacen cargo de sus familiares en el propio hogar conyugal. Por ello, no puede aventurarse un cambio sustancial en el reconocimiento de esta importante función social.

Por lo que respecta a las deducciones por la presencia de discapacitados a cargo en el hogar, aunque más elevadas, tampoco representan una cuantía apreciable del salario medio. En 1997 era el 2,35% y se ha visto reducido desde 1990 (2,7%). La nueva legislación sobre el IRPF ha provocado un aumento sustancial de la protección social a esta función de cuidado de las familias, puesto que en este caso las deducciones que se reconocen por mínimo vital son sustancialmente mayores. Así, frente a las 56.000 pesetas anteriormente reconocidas, se puede deducir como mínimo familiar 300.000 pesetas si el grado de invalidez se encuentra entre el 33% y el 65% y 600.000 pesetas si es superior, siempre que los discapacitados vivan a cargo del contribuyente en su propio domicilio. Dado su carácter de deducción de base, su traducción en términos de reducción de la cuota a pagar es, como en los demás casos, mayor cuanto mayor sea la renta, pero de todas formas representa una mejora sustancial. Así, para un tipo marginal del 24% (aplicable a bases entre 600.000 y 1.500.000 pesetas –incluido el coeficiente autonómico–), las deducciones se elevan a 72.000 y 156.000 pesetas, cuantías que en el tramo más alto ascienden a 144.000 y 275.000 pesetas. Además del potencial efecto que en determinados casos pueda tener para cambiar el tipo marginal de las familias con menores ingresos y que se encuentran por debajo del umbral de tributación, esta mejora debería traducirse igualmente en una adecuación de las prestaciones por invalidez por hijos a cargo.

Donde cabe encontrar un menor grado de sensibilidad hacia las funciones y problemas de las familias cuidadoras es en la política de conciliación de vida laboral y vida familiar que se está desarrollando en la actualidad. Ninguna de las medidas que se han adoptado para facilitar dicha conciliación incluye la posibilidad de un permiso o excedencia para cuidado de discapacitados o ancianos en el medio familiar. Aunque, como se ha señalado, su incidencia real puede ser muy baja, pues los cuidadores suelen ser mujeres mayores que en muy pocos casos están insertas en el mercado de trabajo. No obstante, en la actualidad se está estudiando la posibilidad de

ampliar el sistema de permisos por maternidad a estos casos. También se están desarrollando los llamados «servicios de respiro» para las familias cuidadoras y para aquellos casos en los que hay grandes problemas temporales para seguir con el cuidado domiciliario. Esto representa una prometedora línea de intervención que hay que fomentar.