

Las políticas sociales y las familias

Fernando Fantova

Consultor social
Web: fantova.net

Recibido 17 de julio de 2014
Aceptado 23 de julio de 2014

RESUMEN: En este artículo se pretende ofrecer un marco de comprensión acerca de lo que las políticas sociales pueden ofrecer a las familias y recibir de ellas. Para ello se utilizarán, resumirán, reelaborarán y completarán textos de un libro de próxima publicación –*Diseño de políticas sociales*– y de una ponencia encargada por el Ararteko (Defensoría del Pueblo) del País Vasco. En fantova.net se encuentran textos y referencias para ampliar lo que aquí se diga.

PALABRAS CLAVE: política social, política familiar, relaciones familiares, conciliación familiar y parentalidad positiva.

Políticas públicas y políticas sociales

Partimos del siguiente esquema, según el cual la vida social se diferencia en cuatro grandes subsistemas o esferas, en las cuales se gestionan los bienes que las personas necesitan para su bienestar:

Según esta mirada, las personas van a dar respuesta a algunas de sus necesidades mediante las relaciones comunitarias, es decir, mediante esas relaciones primarias que se mantienen en el seno de las familias, los vecindarios, los grupos de amistad o los entornos de convivencia. Llamamos *bienes rela-*

<i>ESFERA</i>	<i>BIENES</i>	<i>LÓGICA</i>
Comunidad	Relacionales	Reciprocidad
Estado	Públicos	Derecho
Mercado	Privados	Intercambio
Iniciativa social	Comunes	Solidaridad

cionales a ese patrimonio de vínculos y decimos que se rigen por la lógica de la reciprocidad, en buena medida a partir del don gratuito.

Otros bienes se configuran como bienes comunes, en tanto en cuanto nos dotamos de alguna iniciativa social u organización solidaria para gestionarlos. Cuando encomendamos al Estado la gestión de un bien, lo convertimos en un bien público, en clave de derecho, mientras que, si lo intercambiamos en el mercado, se trata de un bien privado.

A partir de este esquema, una política pública es una estrategia explícita y un conjunto estructurado de procesos mediante los cuales el Estado articula su influencia en alguna parcela o dimensión de la vida social. Convencionalmente denominamos *sociales* a algunas de esas políticas públicas. El concepto de política social es muy paradójico, pero podría decirse que denominamos *social* a una política pública en la medida en que:

- Contribuye a la redistribución de recursos económicos, compensando el reparto tendencialmente no equitativo que se deriva de la dinámica de mercado.
- Impulsa la igualdad de oportunidades, de trato o de resultados, ante la diversidad de

capacidades presente en la sociedad.

- Proporciona prestaciones que dan respuesta a una serie de necesidades sociales y aspiraciones legítimas de desarrollo humano, consideradas como derechos sociales universales.
- Ofrece seguridad frente a determinadas contingencias o riesgos, que no se desean dejar a la suerte de cada individuo.
- Genera capital humano, económicamente productivo.
- Previene, palia o revierte situaciones de exclusión social.
- Facilita la construcción de lazos relacionales, vínculos comunitarios o cohesión social.

Asumimos un concepto de política social que, como política pública, es consciente de sus límites y paradojas a la hora de afectar al conjunto del sistema social. Se trata de una política social que tiende a ser consciente de la complejidad y respetuosa con la autonomía de la vida social en la que quiere tener efectos y que buscará la mayor capacidad de autorregulación y corrección política de los diferentes agentes. Por otra parte, como política que se llama social, recordando la filosofía gandhiana de que el fin está en los medios

como el árbol en la semilla, buscará fines equitativos, inclusivos, relacionales y participativos con medios equitativos, inclusivos, relacionales y participativos. Estamos pensando en una política social que, paradójicamente, en tanto que *política* se sabe necesaria y que, en tanto que *social*, desearía serlo lo menos posible.

Convencionalmente denominamos bienestar a la finalidad de la política social. Ese bienestar se apoyaría en seis grandes bienes que protegen y promueven las grandes políticas sectoriales, tal como queda reflejado en el cuadro de abajo.

En el campo de la política social, tan importantes como esos pilares verticales son las vigas horizontales que vienen a representar las políticas transversales. La característica fundamental que permite definir las políticas transversales es que, en principio, no generarían o tendrían un entramado propio y específico de actividades, prestaciones, servicios, recursos

e instalaciones, más allá de unas mínimas estructuras para la gobernanza, gestión y evaluación de la política y para la interrelación efectiva con los dispositivos de las políticas sectoriales. Proponemos cuatro grandes políticas o grupos de políticas transversales:

- a) Políticas de igualdad y atención a la diversidad.
- b) Política familiar.
- c) Política comunitaria.
- d) Política de fomento de la iniciativa social.

Se trata de cuatro tipos o conjuntos de políticas que van enfocando, progresivamente a cuatro tipos de agentes para el bienestar:

- a) Individuo.
- b) Familia.
- c) Otras relaciones comunitarias.
- d) Organizaciones y redes de iniciativa social.

<i>POLÍTICA SECTORIAL</i>	<i>BIEN QUE PROTEGE Y PROMUEVE</i>
Política sanitaria	Salud
Política educativa	Aprendizaje
Política de servicios sociales	Interacción
Política laboral	Empleo
Política de vivienda	Alojamiento
Política de garantía de ingresos	Subsistencia

De ahí el potencial transformador de las políticas transversales para la potenciación de los diversos agentes y esferas en colaboración, tensión, contradicción o conflicto con la propia esfera pública, en la arena de las políticas sociales y en la arena política en general. En la medida en que los poderes públicos comparten poder con las personas, familias, comunidades y organizaciones solidarias y promuevan su fortalecimiento, las políticas públicas pueden ganar en pertinencia, versatilidad, legitimación e impacto. No nos referiremos aquí a un tercer tipo de políticas, que son las intersectoriales.

Las familias

Para hablar de la familia, proponemos fijar la mirada, inicialmente, en la reproducción humana, en el nacimiento de nuevos seres humanos. Cuando unos seres humanos traen a otro al mundo se genera con él un vínculo que, incluso antes del propio nacimiento, entraña responsabilidades familiares y, específicamente, una relación de cuidado; entendiendo por cuidado el ocuparse de la satisfacción de las necesidades más básicas y «asegurar el mantenimiento básico de las personas, (lo que) requiere toda una serie de tareas muy variadas encaminadas a asegurar

la nutrición, la higiene, el abrigo o el descanso, elementos todos ellos imprescindibles para la supervivencia»¹. Es tal la vulnerabilidad de la criatura que ha venido al mundo y tal el cuidado que quienes la han concebido sienten, normalmente, que deben proporcionarle, que cabe identificar un universal antropológico respecto a que ese vínculo y esa relación se producen en clave, fundamentalmente, de *gratuidad, de don*²; es decir, que los progenitores brindan ese apoyo o ayuda –que, al menos inicialmente, es cuidado– voluntariamente y sin reclamar nada a cambio, sin estar obligados externamente y sin tener seguridad de que se recibirá algo a cambio –aunque es razonable una expectativa de reciprocidad–. Esa relación de cuidado, en condiciones normales, está atravesada de emociones, sentimientos o afectos que solemos resumir y expresar hablando de apego, confianza y, en definitiva, amor.

Antes y después de esa relación amorosa de cuidado gratuito que los progenitores brindan a la criatura se han desplegado y se van desplegando otras relaciones y vínculos: naturalmente, el que

¹ C. TOBIO, *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. Fundación la Caixa, Barcelona, 12.

² P. DONATI, *Manuale di sociología della familia*, Laterza, Roma 1999, 9.

suele existir entre los progenitores de esa criatura antes de traerla al mundo, y también las relaciones que se van desarrollando a lo largo de la crianza, las que se dan entre hermanos o hermanas, u otras. El contenido, la función, los valores y los ritos de las familias y las relaciones familiares pueden variar mucho y están social y culturalmente construidas y mediadas; a partir de un punto, no podemos seguir hablando de universales antropológicos.

Sea como fuere, las familias son grupos o redes –más o menos intensas y extensas– de personas emparentadas entre sí –con vínculos de compromiso o de sangre más o menos directos– que mantienen relaciones de cierta intensidad, siendo un hecho relativamente frecuente la convivencia familiar en la misma vivienda –aunque la convivencia bajo el mismo techo no es condición necesaria ni tampoco suficiente para que podamos hablar de relaciones familiares–. A la vez, desde el principio, se ha de reconocer la diversidad familiar, es decir, la existencia de muy distintas opciones y trayectorias a la hora de estructurar y vivir la familia: hay familias basadas en un matrimonio formal o legal y familias basadas en una unión de hecho; hay familias en las que ese matrimonio o unión se ha disuelto; hay familias

reconstituidas; hay familias numerosas y de menor tamaño; hay familias monoparentales y homoparentales. Dentro de esa diversidad, en todo caso, las familias suelen proporcionar, además de esos cuidados básicos y esos afectos fundamentales de los que hablábamos, otros apoyos o ayudas en forma de educación, alojamiento o dinero, por ejemplo.

Antes o a partir de esa inicial asimetría y gratuidad propia de la relación entre progenitores y criaturas, las relaciones familiares podrán evolucionar hacia –o venir desde– situaciones más simétricas –en capacidades y necesidades de las partes– en las que se esperaría una cierta reciprocidad, que no debiera ser confundida con el intercambio, propio de la esfera del mercado. Cuando Carol Gilligan reivindica la experiencia, la lógica y la ética del cuidado –mucho más presente, históricamente, en las mujeres que en los varones– como una propuesta moral y vital aplicable más allá de las estrictas relaciones de cuidado –y, socialmente, complementaria de la ética de la justicia– nos sugiere que esa experiencia, esa lógica y esa ética puede permear relaciones que no sean estrictamente de cuidado y ello sería de aplicación, por razones de proximidad y continuidad, al conjunto de relaciones familia-

res. En un sentido similar habla Adela Cortina de las relaciones de alianza, diferentes de las basadas en el contrato³. Lógicamente, la diversidad de estructuras y valores de las familias y de las personas conducirá a unas u otras manifestaciones de esa reciprocidad y determinará, por ejemplo, en qué medida y de qué manera las personas se sienten llamadas u orientadas al cuidado de su pareja, un progenitor u otros miembros de su familia en situación de dependencia funcional, con independencia de que dicha dependencia funcional aconseje también el concurso, en mayor o menor medida, de otros agentes de cuidado, en su caso profesionales.

Estaríamos intentando, en todo caso, identificar la esencia de las relaciones familiares, dibujar su valor civilizatorio, caracterizar esos bienes relacionales que coproducimos en la enorme diversidad de modelos familiares y en la propia diversidad de relaciones familiares (relaciones de pareja, entre progenitores y descendientes, relaciones fraternales u otras relaciones): intentando no cosificar las familias y no olvidar lo que tienen de social y culturalmente construidas; intentando subrayar lo que tienen y de-

ben tener las relaciones familiares de relaciones voluntarias, elegidas, renovadas, y reinventadas a partir de los vínculos de compromiso o sangre; sin olvidar el lado oscuro –los *males relacionales* de los que habla Donati– que las relaciones familiares, como todo hecho humano, pueden tener y tienen. Se ha hablado, por ejemplo, del *familismo amoral*, para referirse al particularismo de la red familiar que se encierra en sí misma, mirando por su beneficio y cumpliendo sus reglas internas, en perjuicio del resto de la comunidad y del cumplimiento de las leyes.

A la hora de dotarnos de conceptos de referencia, nos parece útil la aportación que recoge y utiliza Gerardo Meil para analizar las «normas y prácticas de ayuda mutua entre los miembros de la familia»⁴, que él extiende y considera que pueden ir más allá de la familia, a las personas amigas y otras. Propone fijarse en:

- Las normas que las personas asumen en cuanto a la ayuda.
- Las estructuras familiares, en cuanto a tamaño, composición o proximidad, que hacen más

³ A. CORTINA, *Alianza y contrato. Política, ética y religión*, Trotta, Madrid 2001.

⁴ G. MEIL, *Individualización y solidaridad familiar*, Fundación La Caixa, Barcelona 2011.

o menos posible o probable la ayuda.

- La frecuencia e intensidad de las interacciones.
- Los sentimientos o afectos entre los miembros de la familia o red.
- La aportación efectiva de recursos o atenciones.

En cuanto a la estructura de las familias, se viene produciendo en España una «verticalización de las redes familiares. Un 82% de las personas forman parte de una red familiar compuesta por, al menos, tres generaciones. Por otra parte, el paulatino descenso de la fecundidad ha hecho disminuir también el número de hermanos de generación en generación. Ambos procesos están generando una estructura de las redes de parentesco que puede calificarse, con un símil gráfico, de “estructura tipo guisante”: se tienen muchos ascendientes y pocos colaterales y descendientes». En este contexto, «la proporción de abuelos que cuida de sus nietos ha experimentado un crecimiento sustancial durante la pasada década: del 15% en 1993 al 25% en 2006 (abuelos de 65 o más años)⁵. Gerardo Meil se re-

fiere a la ayuda económica para la adquisición de vivienda como otra importante manifestación de la solidaridad intergeneracional descendente en España. De hecho, los datos apuntan a que es más significativa la diferencia española (y de otros países del sur de Europa) en cuanto a la solidaridad intergeneracional descendente y no tanto en cuanto a la ascendente.

Políticas sociales y apoyo a las familias

Dentro de las políticas sociales transversales, la política familiar sería aquella que pretende canalizar y dirigir la influencia de los poderes públicos –y de otros agentes– en las familias, es decir, en los vínculos y relaciones familiares. La política familiar parte de la existencia de las redes y dinámicas familiares y de la influencia que los poderes públicos y el resto de esferas de la vida social tienen en ellas. Asumiendo que dicha influencia es inevitable, las políticas familiares expresas e intencionales la acotan, definen, orientan e impulsan, entendiendo que, en principio, las familias cumplen funciones valiosas y, hasta cierto punto o en cierto modo, insustituibles.

Entender la política familiar como política transversal supone asumir

⁵ G. MEIL, *Individualización...*, 188 y 194.

que lo que se busca es que las diferentes políticas sectoriales incorporen la perspectiva familiar, que sean amigables con las familias –*family friendly*– y que tengan un impacto familiar positivo. Donati propone un *family mainstreaming* «para corregir los efectos negativos y perversos de aquellas políticas que han sido dirigidas a los individuos como tales, sin tener en cuenta debidamente sus relaciones familiares, sean cuales sean los sectores de intervención». Y añade que «ciertamente la política no podrá influir más de manera directiva y condicional, con normas burocráticas dictadas desde arriba, como ha ocurrido en el pasado. Sin embargo, sus funciones son esenciales (...). La política tiene la responsabilidad de crear un contexto social *family friendly* que valore el ser y hacer familia»⁶.

Como ocurre en otras políticas transversales, antes de proyectarse sobre las políticas sociales sectoriales, las políticas familiares lo hacen sobre aspectos relacionados con los derechos de primera generación –singularmente los derechos civiles–. Es lo que se ha hecho, por ejemplo, cuando se ha legislado sobre el matrimonio –en

su caso homosexual–, el divorcio –y las obligaciones que genera, también económicas–, la adopción, el acogimiento, la custodia, la patria potestad, el derecho y la obligación de alimentos o la herencia. A partir de esa configuración civil de la familia –mediante el derecho familiar o derecho de familia, considerado por algunas corrientes como rama del derecho civil–, la incorporación del enfoque familiar a las políticas sociales sectoriales intenta hacerlas más amigables con las familias, como se verá a continuación.

Así, en la política laboral, la incorporación del enfoque familiar suele afectar a la extensión y flexibilidad de los horarios y períodos laborales, a menudo contradictorios, que hay que conciliar. Cuando miramos los períodos y horarios laborales desde el punto de vista de las personas empleadas, se tiende a su reducción o compresión, con el fin de que estas personas puedan atender mejor a sus responsabilidades familiares. Cuando los miramos desde el punto de vista de las personas destinatarias, usuarias o clientes, se tiende a su ampliación o extensión, de modo que estas personas puedan compatibilizar mejor esa condición de destinatarias, usuarias o clientes con otras dimensiones o vertientes de su vida –familiar, laboral

⁶ P. DONATI, *La famiglia in Italia. Sfide social e innovazione nei servizi. I. Aspetti demografici social e legislativi*, Carocci, Roma 2012, 28.

u otras-. Parece evidente que la manera de conseguir la amplitud y extensión de horarios que pedimos como destinatarias, usuarias o clientes y, a la vez, la reducción o compresión que necesitamos como empleadas es mediante la flexibilidad laboral y la posibilidad de que las personas que trabajan en las organizaciones puedan adaptar su horario y calendario en función de las responsabilidades familiares que correspondan a su momento del ciclo vital o las circunstancias o contingencias familiares en las que se encuentren –de forma más transitoria o permanente–, de modo que, se compensen entre sí las situaciones de las personas con mayor y menor disponibilidad laboral. Aquí se incluirían las reducciones de jornada, bajas o excedencias.

A la hora de establecer las consecuencias que esta flexibilización, reducción o suspensión temporal de la actividad laboral tendría en la remuneración de la persona, aparecen dos consideraciones básicas:

- Parece justo que se diferencie entre circunstancias en las que no fuera aceptable ningún menoscabo en los ingresos económicos –por ejemplo, en la *baja* por nacimiento o adopción– y otras en las que cupiera cierta disminución de ingresos,

entendiendo que la política familiar velaría por que dicha disminución no resultase desincentivadora de la reproducción y la formación y desarrollo de familias.

- Parece justo que exista un reparto o colaboración entre la organización empleadora, las Administraciones públicas y la persona interesada a la hora de asumir los costes económicos correspondientes, entendiendo que el lucro cesante o coste de oportunidad que asume la empresa es una parte de su aportación de valor a las personas empleadas y a la sociedad.

En el caso de los servicios sanitarios, ha resultado y sigue resultando interesante la especialidad familiar y comunitaria –notable en medicina, pero también existente en enfermería, por ejemplo– o el desarrollo de la terapia familiar –aunque en nuestro contexto éste sea muy reducido en la sanidad pública–. En España, el desarrollo y fortalecimiento de la medicina familiar y comunitaria ha resultado y sigue resultando clave para la extensión de la atención primaria y la capacidad de la atención sanitaria para tener en cuenta la dimensión familiar de la salud y conseguir sinergias entre protección y promoción de la salud y

vida familiar. En el campo educativo es de resaltar la insistencia de la corriente de las comunidades de aprendizaje en la aproximación entre escuela y familias.

En lo tocante a la incorporación de la perspectiva familiar en los servicios sociales y al impacto familiar de estos servicios, cabría reivindicar la aportación de los servicios sociales en la atención a criaturas en sus primeros años de vida. El conocimiento científico disponible parece dar soporte a la idea de que las necesidades de interacción –correspondientes a servicios sociales– prevalecen sobre las necesidades de aprendizaje –correspondientes a los servicios educativos– en todas las criaturas de edades tempranas. Lo que desencadena la necesidad o demanda de un servicio para una criatura de cinco meses –cuyo padre, por ejemplo, no dejó el empleo en ningún momento y cuya madre se reincorpora a él en ese momento– no es que necesite aprender nada que no pueda aprender en su entorno familiar y comunitario sino que se produce un desajuste en su situación de interacción. Tendría sentido, en contra de la corriente predominante en las últimas décadas en España, impulsar el desarrollo de intervenciones desde los servicios sociales –más orientados, por ejemplo, a la intervención flexible en el domicilio o a

experiencias de corte comunitario– en detrimento de la escolarización temprana⁷.

Otra área de intervención de los servicios sociales de especial impacto familiar es la de la intervención familiar –que puede suponer información, orientación, acompañamiento, formación o mediación–, realizada frecuentemente en clave de promoción de la *parentalidad positiva*⁸. Aquí de nuevo se debe romper una lanza por la intervención familiar entendida como una intervención de la que pueden beneficiarse todas las familias y no una categoría especial de ellas, aunque pueda estar especialmente indicada, por ejemplo, en situaciones de acogimiento o adopción –alternativas usualmente preferibles, desde la perspectiva familiar, a otras formas de atención a menores en situación de desprotección–. También se abordarían desde los servicios sociales las intervenciones dirigidas a personas cuidadoras familiares de personas en situación de dependencia o dis-

⁷ D. CASADO y M.^a J. SANZ, *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*, Seminario de Intervención y Políticas Sociales, Madrid 2012, 9.

⁸ M. DALY, *La parentalidad en la Europa contemporánea. Un enfoque positivo*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (Gobierno de España), Madrid 2012, 13.

capacidad. Por otro lado, son notables los solapamientos o entrecruzamientos entre política familiar y política de vivienda: una u otra política de vivienda favorece o dificulta unas u otras dinámicas y formas de creación de nuevas familias y de convivencia y relación familiar.

Una de las medidas más frecuentes de las políticas familiares consiste en prestaciones económicas que incentiven la formación de familias o, dicho de otro modo, que compensen por los costes que generan la formación de familias y su funcionamiento –coste de oportunidad asociado a la vida familiar–. Se supone que las personas tienen motivaciones intrínsecas para procrear, crear familias y mantener estructuras familiares y se entiende que la sociedad, a través de los poderes públicos, puede apoyar económicamente esas decisiones y comportamientos. Las siguientes pueden entenderse como prestaciones económicas orientadas a los fines propios de cada una de las políticas sectoriales que, a su vez, incorporan de forma especialmente explícita e intensa la perspectiva familiar:

- Las prestaciones económicas orientadas a incentivar la conciliación entre la vida laboral y familiar –a compensar por el lucro cesante derivado de la

disminución o suspensión de actividad laboral para ejercer responsabilidades familiares–, que se encuadrarían en la política de empleo.

- Las prestaciones económicas para compensar por los costes derivados de tener descendencia o de tener familiares económicamente a cargo, que se encuadrarían en la política de garantía de ingresos.
- Las prestaciones económicas destinadas a incentivar el acogimiento familiar de menores en situación de desprotección, que se encuadrarían en el ámbito de los servicios sociales.

Lógicamente los incentivos económicos de tipo familiar pueden canalizarse a través de la política fiscal y cabe hablar, de políticas fiscales que incentivan o penalizan las relaciones y vínculos familiares. Ahora bien, para que una política de protección económica de las familias canalizada fiscalmente no resulte regresiva tienen que contemplarse las deducciones reembolsables, es decir, que las personas puedan recibir más de lo aportado fiscalmente.

Como en todas las políticas transversales, en la política familiar también existe el riesgo de que una incorporación inadecuada de

la perspectiva familiar sesgue o desvirtúe la intervención en un ámbito sectorial. Esto ocurre, en ocasiones, en el mundo de la intervención en el ocio o tiempo libre, cuando la atención a niñas y niños se organiza y estructura principalmente pensando en la conciliación de la vida familiar y laboral de los progenitores y se subordina el que debiera ser propósito principal y rector de dichas actividades a uno –la conciliación– que debiera ser secundario o colateral. Hemos de referirnos también a las interrelaciones entre la política familiar y otras políticas transversales y, singularmente, la política de igualdad entre mujeres y hombres, en la medida en que es en el seno de las relaciones de pareja y familiares donde, muchas veces, se forjan y se viven –o se padecen– grandes desigualdades entre hombres y mujeres. Esta tensión, deseablemente creativa, se vive, por ejemplo, a la hora de incorporar a la fiscalidad la perspectiva familiar y la perspectiva de género.

Existe un alto consenso entre las personas expertas sobre el desfa-

se español en políticas familiares, en comparación con los países de nuestro entorno, con consecuencias diferenciales, por ejemplo, en materia de natalidad. Pareciera que nuestro familismo consiste en esperar mucho de las familias pero apoyarles poco. Por otra parte, la fragilidad de nuestras políticas familiares las ha hecho especialmente vulnerables a los recortes. En opinión de Lluís Flaquer, «mientras no se aborde seriamente una reforma en profundidad de los sistemas de protección económica a la familia, se eliminen los mecanismos institucionales invisibles que tienden a alimentar el familismo latente de nuestra sociedad, se supriman las trabas que dificultan enormemente la formación de nuevas familias, se diversifiquen los modelos de acceso a la vida adulta y, sobre todo, se fomente la conciliación de la vida laboral y familiar probablemente no va a aumentar la natalidad»⁹. ■

⁹ L. FLAQUER, *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*, Fundación La Caixa, Barcelona 2000, 158-159.