

“GIZA ESKUBIDEI BURUZKO JARDUNALDIAK”
BILDUMA

**FAMILIAK ETA BERAIEN
BEHARRAK ETA
ERRONKAK ORAINGO
GIZARTE- ETA EKONOMIA-
EGOERAN:
BOTERE PUBLIKOEN ERANTZUNA**

COLECCIÓN
“JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS”

**LAS FAMILIAS Y
SUS NECESIDADES
Y RETOS EN EL ACTUAL
ENTORNO SOCIAL
Y ECONÓMICO:
RESPUESTA DE LOS PODERES PÚBLICOS**







18

**"GIZA ESKUBIDEEI
BURUZKO JARDUNALDIAK"
BILDUMA**

***COLECCIÓN
"JORNADAS SOBRE
DERECHOS HUMANOS"***

**FAMILIAK ETA BERAIEEN BEHARRAK ETA
ERRONKAK ORAINGO GIZARTE- ETA EKONOMIA-
EGOERAN: BOTERE PUBLIKOEN ERANTZUNA**

***LAS FAMILIAS Y SUS NECESIDADES Y RETOS EN
EL ACTUAL ENTORNO SOCIAL Y ECONÓMICO:
RESPUESTA DE LOS PODERES PÚBLICOS***

XXXIII. Uda Ikastaroak – Herriaren Defendatzaileen
Kordinaziorako XXIX. Jardunaldiak /
*XXXIII Cursos de Verano – XXIX Jornadas de Coordinación
de Defensores del Pueblo*

XXVI. Europar Ikastaroak – UPV/EHU 2014 /
XXVI Cursos Europeos – UPV/EHU 2014

VITORIA-GASTEIZ, 2015



Lan hau [Creative Commons Attribution 3.0 Unported \(CC BY 3.0\)](#) lizentziapean dago



Lan honen **bibliografia-erregistroa** [Arartekoko liburutegiaren katalogoan](#) kontsulta daiteke

Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:

- [web gunean](#)
- [posta elektronikoz](#) eskatuz
- aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo telefonoz (945 13 51 18)

Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Attribution 3.0 Unported \(CC BY 3.0\)](#)



Un **registro bibliográfico** de esta obra puede consultarse en el [catálogo de la biblioteca del Ararteko](#)

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- en la [web](#)
- mediante solicitud por [correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

Ararteko

Diseinua, maketazioa, inprimaketa eta multimedia aplikazioak /

Diseño, maquetación, impresión y aplicaciones multimedia:

Otzarreta Komunikazioa

1. MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA I:
BATERAGARRITASUNA, BERDINTASUNA ETA ZAINKETA:
FAMILIEI LAGUNTZEKO POLITIKA PUBLIKOENTZAKO ERRONKAK /
CONCILIACIÓN, IGUALDAD Y CUIDADO:
RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS

RETOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOYO A LAS FAMILIAS

FERNANDO FANTOVA

(Gizarte aholkularia / *Consultor social*)

“Lo que la biología nos está mostrando (...) es que la unicidad de lo humano, su patrimonio exclusivo, está en esto, en su darse un acoplamiento estructural social donde el lenguaje tiene un doble rol: por un lado, el de generar las regularidades propias del acoplamiento estructural social humano, que incluye entre otros el fenómeno de las identidades personales de cada uno; y, por otro lado, el de construir la dinámica recursiva del acoplamiento estructural social que produce la reflexividad que da lugar al acto de mirar con una perspectiva más abarcadora, al acto de salirse de lo que hasta ese momento era invisible o inamovible, permitiendo ver que como humanos sólo tenemos el mundo que creamos con otros. A ese acto de ampliar nuestro dominio cognoscitivo reflexivo, que siempre implica experiencia novedosa, podemos llegar, ya porque razonamos hacia ello, o bien, y más directamente, porque alguna circunstancia nos lleva a mirar al otro como un igual, en un acto que habitualmente llamamos de amor. Pero, más aún, esto mismo nos permite darnos cuenta de que el amor, o si no queremos usar una palabra tan fuerte, la aceptación del otro junto a uno en la convivencia, es el fundamento biológico del fenómeno social: sin amor, sin aceptación del otro junto a uno no hay socialización, y sin socialización no hay humanidad”.

(Humberto Maturana y Francisco Varela, *El árbol del conocimiento*)

Introducción

Gracias al Ararteko por su reciente informe sobre las políticas públicas de apoyo a las familias (Ararteko, 2014) y por esta oportunidad de participar en una reflexión compartida sobre las políticas familiares y, más específicamente, acerca de su contribución a la conciliación, la igualdad y el cuidado. La invitación llega cuando finaliza la elaboración de un libro (Fantova, en prensa) en el que se intenta, entre otras cosas, construir una propuesta de marco teóri-

co de referencia y propuestas de avance para las políticas sociales, incluyendo las políticas familiares. Para esta intervención se tomarán, reelaborarán y completarán algunos fragmentos del mencionado libro y, por ello, esta contribución, en relación con la manera en la que las políticas familiares pueden responder, hoy y aquí, a los retos de la conciliación, la igualdad y el cuidado, va a entenderse en buena medida en clave de propuesta teórica y conceptual, y de alternativas de avance estratégico consensuado. Baste recordar el fulgor y muerte del cheque-bebé en España (tanto el uno como la otra) para subrayar la necesidad del rigor en materia de política familiar y de la pertinencia de dedicar esfuerzos a la construcción compartida de un armazón conceptual basado en la evidencia, y de estrategias de avance suficientemente consensuadas en la materia. Se remite al mencionado libro y a fantova.net para ampliar los contenidos de este texto en lo que tiene que ver con el análisis de la situación familiar y social en el que se basa, y con las experiencias revisadas y con las buenas prácticas e innovaciones sociales identificadas, que puedan resultar coherentes con el modelo teórico y estrategias de avance que se presentan, y ofrecerles cauces o herramientas de aplicación.

Punto de partida: esferas en las que se diferencia la vida social

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:

Esfera	Bienes	Lógica
Comunidad	Relacionales	Reciprocidad
Estado	Públicos	Derecho
Mercado	Privados	Intercambio
Iniciativa social	Comunes	Solidaridad

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 relacionales* a ese patrimonio de vínculos y decimos que se rigen por la lógica de la reciprocidad. 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. No cabe extenderse aquí sobre los referentes asumidos para la construcción de este esquema (bastaría, en este momento, la mención de Pierpaolo Donati, presente en la bibliografía final).

Conceptualización de las relaciones familiares

Para comprender las relaciones primarias de carácter familiar, 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” (Tobío y otras, 2010: 12). 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* (Donati, 1999: 9). 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 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.

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 familiares. En un sentido similar habla Adela Cortina de las relaciones de alianza, diferentes de las basadas en el contrato (Cortina, 2001). 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 o naturaleza 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 deben 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.

Las políticas públicas de carácter social

Una política pública vendría a ser, basándonos en el esquema cuatripartito presentado al principio, 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.

Posiblemente las diversas concepciones de la política social tienen mucho o poco de esos diferentes componentes (y también otros). Asumimos, en cualquier caso, 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 (del que el subsistema público no deja de ser una parte). Se trataría de una política social que tiende a ser consciente de la complejidad y autonomía de las distintas esferas de la vida social en la que quiere tener efectos. Por otra parte, como política que se llama *social*, si busca fines equitativos, inclusivos, relacionales y participativos deberá hacerlo 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, también convencionalmente, en seis grandes bienes que protegen y promueven las grandes políticas sociales sectoriales, tal como queda reflejado en el siguiente cuadro:

Política sectorial	Bien que protege y promueve
Política sanitaria	Salud
Política educativa	Aprendizaje
Política de servicios sociales	Interacción
Política laboral	Empleo
Política de vivienda	Alojamiento
Política de garantía de ingresos	Subsistencia

Posiblemente en este cuadro lo que más puede extrañar o alejarse de los consensos establecidos sea la identificación de la interacción como finalidad de la política de servicios sociales. Baste decir ahora que definimos la interacción humana como la situación de autonomía funcional e integración relacional de la persona, considerando la autonomía funcional (la capacidad de desenvolvimiento cotidiano sin ayuda) y la integración relacional (de vínculos primarios) como dos caras de la misma moneda de la interdependencia de las personas en su vida diaria en la comunidad. Nos hemos ocupado de esto extensamente (Fantova, 2008) y, de todos modos, volveremos sobre ello más adelante.

En el campo de la política social, tan importantes como esos pilares verticales son las vigas horizontales que vienen a representar las políticas transversales (siendo también de interés las políticas intersectoriales, de las que no se hablará aquí). 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:

- Políticas de igualdad y atención a la diversidad.
- Política familiar.
- Política comunitaria.
- 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:

- Individuo.
- Familia.
- Otras relaciones comunitarias.
- Organizaciones solidarias.

Tal como se ha dicho, las políticas transversales se caracterizan, en principio, por la tendencia a no generar estructuras y actividades operativas propias o específicas que desemboquen directamente en las personas destinatarias, sino más bien por funcionar a través de las estructuras y actividades y estructuras operativas de las políticas sectoriales. Para poder conseguir esto las políticas transversales habrán de disponer de unos procesos y estructuras de gobernanza, gestión e intervención mediante los cuales puedan:

- Establecer las regulaciones normativas que les correspondan.
- Realizar la planificación y la toma de decisiones acerca de lo que se quiere conseguir y cómo hacerlo.
- Configurar la red de interlocución y la dinámica de relaciones entre los agentes interesados e implicados y contribuir a canalizar su influencia en todos los pasos del ciclo de las políticas sectoriales (diseño, implementación y evaluación).
- Llevar a cabo las actividades de investigación, sensibilización, información, formación, asesoramiento, mediación u otras similares dirigidas a diversos agentes, con el fin de facilitar la incorporación (*mainstreaming*) de la perspectiva o enfoque correspondiente en las políticas sectoriales.
- Elaborar y evaluar protocolos, procedimientos o procesos de trabajo que faciliten la coordinación entre agentes de diversos ámbitos sectoriales para una finalidad de interés.
- Impulsar las modificaciones legales y transformaciones estructurales en los diversos ámbitos sectoriales que permitan alcanzar las finalidades propuestas.
- Efectuar el seguimiento y evaluación de los logros deseados y del impacto específico de las diversas políticas o actuaciones, lo que permitirá comprobar hasta qué punto son amigables (*friendly*) con los fines y líneas de actuación planteados.

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 compartan poder con las personas, familias, comunidades y organizaciones solidarias y promuevan su fortalecimiento, las políticas públicas pueden ganar en pertinencia, versatilidad, legitimación e impacto. También es cierto que las políticas transversales pueden llegar a desnaturalizar o distorsionar las políticas sectoriales. La incorporación (*mainstream*) desequilibrada de una determinada perspectiva transversal en el seno de una política sectorial o, dicho de otra manera, la focalización (*targeting*) excesiva de una política sectorial hacia una determinada problemática puede sesgar o desviar la política secto-

rial, haciéndole perder universalidad, eficacia y legitimidad. Ello ocurre, en ocasiones, cuando determinados servicios (de educación en el tiempo libre, por ejemplo) para niñas y niños se organizan y estructuran 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. Sin embargo, la conversación entre la política sectorial y la política transversal puede y debe servir para construir nuevas síntesis creativas donde ambas sean potenciadas.

No se debe olvidar, por otra parte, que las políticas transversales pueden *tirar* de las políticas sectoriales en sentidos divergentes u opuestos, y que habrá que gestionar dichas tensiones en forma creativa y sinérgica. Así, por ejemplo, desde la política familiar se puede intentar reforzar la familia como proveedora de cuidados (favoreciendo la conciliación entre la vida laboral y familiar), mientras que la política de igualdad entre mujeres y hombres puede identificar en dicho fortalecimiento familiar una amenaza por la mayor probabilidad que puede tener una división sexual del trabajo desequilibrada, injusta y machista de ocurrir en el ámbito familiar (en comparación con un ámbito profesional o público).

La política familiar

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 que lo que 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” (Donati, 2012: 28). Y añade que “ciertamente la política no podrá más influir 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” (Donati, 2012: 28). Aquí damos un paso nuevo a partir de anteriores aportaciones y hacemos una apuesta radical por la política familiar como política transversal, es decir, por intentar mostrar que todos los contenidos operativos de las políticas familiares pueden canalizarse por unas u otras políticas sectoriales.

En cualquier caso, como ocurre en otras políticas transversales, antes de proyectarse sobre las políticas sociales sectoriales (y los correspondientes derechos sociales), las políticas familiares (que aquí consideramos como políticas sociales, según las definiciones dadas) 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.

Algunas de las medidas más frecuentes de las políticas familiares consisten en prestaciones económicas que pretenden incentivar la formación de familias o, dicho de otro modo, compensar 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.

Sea como fuere, desde el marco teórico y organizativo que proponemos, cada una de las seis grandes políticas sociales sectoriales estaría llamada a la promoción y protección de un bien que puede ser disfrutado individualmente. El sentido de la configuración de las políticas sociales sectoriales es el de operativizar, gestionar y gobernar el ejercicio de la responsabili-

dad pública en la promoción y protección de cada uno de los seis bienes identificados. Ahora bien, dado que sabemos que la protección y promoción de dichos bienes complejos no puede ser asumida solo por el Estado (o ser solo cosa suya), sino que debe alcanzar a otros agentes y ser asumida por ellos –cada individuo, las familias, las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil organizada–, según la concepción que proponemos, lo que intentan las cuatro grandes políticas sectoriales –o conjuntos de políticas sectoriales– es reivindicar y posicionar a esos diferentes agentes en el despliegue y funcionamiento de las políticas sociales y las políticas públicas en general.

No se prejuzga aquí en qué medida y de qué manera se reparten y relacionan las responsabilidades de los diferentes agentes mencionados, cuestión que se reconoce como legítimamente discutible en el marco de la controversia política e ideológica en sociedades democráticas. Pero sí se pretende ofrecer instrumentos para un debate más complejo, matizado, informado y fundamentado. Para dicho debate nos parece especialmente pertinente la diferenciación propuesta entre políticas sectoriales y políticas transversales y la comprensión de la manera en la que interactúan las diferentes políticas entre sí. A continuación vamos a estudiar e ilustrar brevemente la interrelación entre la política familiar y otras en torno a los tres asuntos que se nos han propuesto: la conciliación, la igualdad y el cuidado.

Políticas familiares y conciliación: el empleo y las relaciones económicas

La conciliación de la vida familiar con otras dimensiones o aspectos de la vida de las personas es, en buena medida, conciliación de la vida laboral y familiar y, por tanto, entendemos que se abordaría principalmente en el marco de la política sectorial laboral. Por ello, en la política laboral la incorporación del enfoque familiar ha de afectar a la extensión y flexibilidad de los horarios y períodos laborales. Ahora bien, hay que advertir que ello ocurre desde dos puntos de vista, a menudo contradictorios, que hay que compatibilizar. 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 miramos los períodos y horarios laborales 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 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 cualquier caso, cuando estudiamos la política laboral nos damos cuenta de la necesidad de pensar y diseñar una política de empleo más consciente de sus limitaciones y paradojas, que intente huir del pensamiento mágico y que, desde la evaluación transparente y la honestidad política, pueda ser capaz de desinvertir donde sus actividades operativas no se muestren suficientemente eficientes. Esa desinversión selectiva y abandono de actividades de escaso valor añadido solo será políticamente posible y éticamente aceptable en la medida en que se propongan y funcionen cursos de acción alternativos con un mayor y mejor impacto en la situación del empleo. Como principales líneas de estudio y actuación que identificamos en esta área señalaríamos, entre otras, las siguientes:

- La relacionada con la modulación y adaptación de los horarios, calendarios y ciclos laborales en las diferentes etapas del ciclo vital para hacer compatible la vida laboral con el resto de dimensiones o facetas de la vida: vida familiar y comunitaria, acción voluntaria u otras (lo cual, por otra parte, es una forma de flexibilización y reparto del empleo).
- La relacionada con la gestión intersectorial ágil e inteligente de las interfaces e incentivos entre la política laboral y las políticas de garantía de ingresos (con efectos, entre otros, de afluencia y formalización de empleo sumergido o informal), avanzando, con aportaciones de la filosofía de la flexiseguridad, en la superación de la precariedad y el aumento de la productividad.

A este respecto, hay especiales oportunidades de perfeccionamiento e innovación en el diseño de la política de garantía de ingresos y su coordinación o integración con la política fiscal, como ya se ha dicho. Se trataría de explorar las oportunidades de simplificar y unificar la gestión de un conjunto amplio de prestaciones y ayudas económicas (contributivas y no contributivas) y, a la vez, coordinar e integrar estas políticas con la política fiscal (y especialmente tributaria). Se trataría de superar la fragmentación, opacidad, costes de gestión y efectos no deseados presentes en el manejo público de las entregas dinerarias que la Administración proporciona a las personas, visualizándolas conjuntamente con las bonificaciones, deducciones, desgravaciones o exenciones que se dan en el marco de la política fiscal que, como hemos señalado, podrían llegar a ser reembolsables, es decir, convertirse en un impuesto negativo, en la línea de los *tax credits* anglosajones (Zalakain, 2013: 213).

Políticas familiares e igualdad: juegos de suma negativa o positiva

Entre las políticas transversales hemos identificado un primer grupo de políticas que proponemos denominar de *igualdad y atención a la diversidad*. Asumiendo que las personas son diferentes entre sí en relación con muchas de sus características y situaciones, estas políticas buscan que de esa natural y enriquecedora diversidad humana (en lo biológico, lo psicológico o lo cultural) no se deriven desigualdades en aspectos o cuestiones (morales y políticas) que afecten a lo que nos une, a aquello en lo que todas las personas somos y debemos ser iguales: dignidad, libertad, seguridad, derechos y participación en la sociedad.

Parece claro que estas políticas que miran a los individuos, a la diversidad y a la igualdad entre los individuos son políticas transversales en la medida en que su mejor manera de operar (desde la experiencia acumulada, el consenso del conocimiento y la evidencia comparada) es contribuyendo a que las políticas sectoriales sean cada vez más verdaderamente universales y personalizadas. Lo que las políticas de igualdad y atención a la diversidad señalarían es que cuanto más capaces sean las políticas sectoriales de gestionar la diversidad existente entre los individuos, más inclusivas y universales serán y, por lo tanto, más se aproximarán a la meta o valor de la igualdad entre todas las personas. Para ello resulta fundamental el fortalecimiento de las capacidades e instrumentos de diagnóstico científico y prescripción técnica en los diferentes ámbitos sectoriales.

No cabe extenderse aquí sobre el ideal, el valor y el objetivo de la igualdad (de oportunidades, de trato o de resultados). Lo opuesto a la igualdad sería la discriminación, entendiendo por tal restricción o relegación, basada en características o situaciones de las personas, que tenga por objeto o por resultado impedir o dificultar el acceso a derechos, espacios, actividades o vivencias. La discriminación puede ser más o menos estructural o coyuntural, más o menos directa o indirecta, más o menos explícita o disimulada y más o menos intencional o involuntaria. La discriminación múltiple se produce cuando una persona es objeto de discriminación por varias características o situaciones a la vez. En la medida en que se va difuminando el vínculo explícito entre la restricción o relegación y una determinada característica o situación de la persona y en la medida en que se va diluyendo la identidad e intencionalidad de la persona u organización que la practica, cabe decir que nos alejamos del concepto de discriminación y entramos en el terreno de la exclusión social.

Los principales ejes o factores de diversificación interindividual que generan políticas de igualdad y atención a la diversidad (y políticas de no discriminación o de prevención de la discriminación y lucha y protección contra la discriminación) serían los que tienen que ver con:

- Diversidad sexual.
- Diversidad generacional.
- Diversidad funcional.
- Diversidad cultural.

Entendemos que con estos cuatro ejes o factores se recogen, agrupan y ordenan las principales diferencias interindividuales que pueden convertirse en factores de discriminación y, por tanto, las principales perspectivas transversales que en la política social cabe tener desde la preocupación por la igualdad, la no discriminación y la atención a la diversidad.

Desde la política familiar se ha de buscar la sinergia y gestionar la gestión que puede existir con la política transversal de igualdad. Sinergia necesaria y tensión inevitable, ya que la perspectiva de igualdad promueve el empoderamiento del individuo, mientras que la perspectiva familiar impulsa el fortalecimiento de las familias. Tal como hemos dicho, puede haber una tensión especial entre la perspectiva familiar y la igualdad de género, en la medida en que históricamente la desigualdad entre mujeres y hombres se ha construido, en gran parte, en el seno de las relaciones familiares. Sin embargo, también cabe pensar en sinergias como las que se visualizan en el trabajo por la igualdad en el derecho de las personas a formar familias (con independencia, por ejemplo, de su orientación sexual) o por la construcción de familias y relaciones familiares promotoras y respetuosas del valor de la igualdad.

Políticas familiares y cuidado: la construcción de los servicios sociales

La importancia y conceptualización que proponemos para los servicios sociales tiene que ver, en buena medida, con la denominada *crisis* de los *cuidados* (Pérez Orozco, 2014: 63). Posiblemente hay dos procesos históricos que nos permiten ver y configurar los servicios sociales como servicios para la protección y la promoción de la interacción: por un lado, la progresiva universalización (impulsada por diversos agentes y movimientos) de las diversas políticas sociales sectoriales, que ha hecho que los diferentes ámbitos sectoriales vayan asumiendo su responsabilidad con el conjunto de la población (vaciando de algunos contenidos el *camión escoba* intersectorial que históricamente venían representando en muchos casos los servicios sociales); por otro, el incremento y extensión de las situaciones de limitación funcional y las profundas transformaciones y menor disponibilidad agregada para el apoyo relacional en las redes familiares y comunitarias. Así, en lo que toca específicamente al segundo de estos dos factores, se viene produciendo en España (como en otros países) una “verticalización de las redes familiares”. Un 82% de las personas forma 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” (Meil, 2011: 188).

En lo tocante a los roles de mujeres y hombres, María Ángeles Durán recuerda que “*en España la preferencia por el modelo de familia de doble carrera igualitaria se ha instalado sólidamente. Según un estudio reciente del CIS, es el preferido por más de dos tercios de la población*” (Durán, 2012: 206). Sin embargo, como señala esta autora, se percibe una cierta distancia entre lo que se declara retóricamente acerca de la igualdad entre mujeres y hombres y la realidad efectiva a la hora de asumir las responsabilidades familiares y la realidad.

Así, “en la misma encuesta citada, el 64% de las mujeres, frente al 16% de los varones, dijeron ser ellas quienes se encargaban de las tareas domésticas más importantes del hogar” (Durán, 2012: 206).

Este tipo de estructura familiar (y, en definitiva, demográfica) ha de ser contemplada simultáneamente con el proceso de envejecimiento de la población, en el que los éxitos en el aumento de la esperanza de vida no lo han sido tanto en cuanto a la esperanza de vida libre de discapacidad. Según la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (España, 2008), por ejemplo, presenta discapacidad un 63,6% de las personas de 85 años, un 47,5% de las personas entre 80 y 84, un 36,9% de las personas entre 75 y 79, un 26,4 % de las personas entre 70 y 74 y un 19% de las personas entre 65 y 69.

Esta crisis de los cuidados y los fenómenos relacionados con ella (como los cambios en la pirámide demográfica y el perfil de morbilidad y funcionalidad y las transformaciones y cambios en la dinámica y estructura de las familias y en la división sexual del trabajo) no pueden ser leídos solo ni principalmente como tractores (*drivers*) de un aumento del gasto social dentro de un sistema de bienestar dado, sino que más bien suponen un reto sistémico a los modelos y sistemas de bienestar y a nuestro modo de vida y modelo de sociedad, un reto sistémico que obviamente resulta complejo afrontar. Sea como fuere, una de las claves de respuesta podría tener que ver con repensar conjunta y sinérgicamente importantes elementos de la política sanitaria, de la política de servicios sociales y de la política de vivienda a la luz, en buena medida, del enfoque comunitario. Se trataría, en principio, de impulsar simultánea y sinérgicamente los siguientes cursos de acción:

- Una transformación de la sanidad que le permita hacer frente mejor al reto de la cronicidad y la haga menos vulnerable a los procesos (o elementos tractores) de la excesiva o inadecuada medicalización, tecnificación y corporativización.
- Un desarrollo del sistema público de servicios sociales que lo configure como pilar de convergencia y reconocimiento equiparable al que tienen la educación o la sanidad.
- Una reorientación de la política de vivienda que confiera más peso a la rehabilitación, la accesibilidad, el alquiler y los espacios y servicios y procesos comunes y compartidos.

Hablamos de innovación sociosanitaria porque entendemos que la preocupación por las expectativas y demandas dirigidas en nuestro entorno hacia la asistencia sanitaria pública y, en todo caso, los poderosos propulsores del aumento del gasto sanitario público pueden constituir una de las motivaciones que dinamice o impulse experiencias, estudios y propuestas innovadoras que se construyen y desarrollan mejor en la medida en que incluyen en la ecuación tanto a la sanidad como a los servicios sociales. En este momento hay necesidades y demandas (que habría que describir y cuantificar con rigor y precisión) que corresponderían a los servicios sociales y que, al no obtener respuesta en ellos (por su notablemente menor desarrollo y penetración), se travisten como demandas sanitarias o finalmente se acaban convirtiendo en necesidades sanitarias.

El desarrollo y fortalecimiento de los servicios sociales como nuevo pilar del sistema de bienestar ofrece oportunidades que tienen que ver con la incorporación de las perspectivas transversales presentadas (y de modo singular con el enfoque familiar y comunitario). En la medida en que se incorporen estos enfoques transversales puede haber procesos de innovación en los objetivos, la operativa, la articulación u otros elementos de la política sectorial de servicios sociales y, por extensión, del conjunto de la política social. Habría que incidir en la política sectorial de servicios sociales (y en la sanitaria y de vivienda) para construir un nuevo modelo de cuidados orientado por la búsqueda de sinergias entre libertad y previsión individual; cuidados familiares y comunitarios; autogestión social y solidaria; y garantía pública y coordinación intersectorial en servicios sociales, sanidad y vivienda. Es grande la potencialidad de los servicios sociales para incidir de varias formas sinérgicas en la vida comunitaria (protegiendo y promoviendo autonomía e integración, mejorando la calidad de vida de las personas, estimulando las relaciones primarias, creando empleo de proximidad y optimizando el uso de los recursos y capacidades de las personas y las familias). Sin embargo, esa potencialidad está en buena medida por demostrarse y necesitará de tiempos largos y procesos complejos para ir generando nuevas seguridades con las que contemos las personas a la hora de planificar nuestros futuros personales.

Por otra parte, en lo tocante a la incorporación de la perspectiva familiar en los servicios sociales y al impacto familiar de estos servicios, cabría reivindicar también la aportación de los servicios sociales en la atención a criaturas en sus primeros años de vida, como hace el Ararteko en su informe cuando recomienda volver a la experiencia de los *nidos familiares* (Ararteko, 2014: 68). 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 temprana (Casado y Sanz, 2012: 9).

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* (Daly, 2012: 13). 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 discapacidad. 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.

Conclusión

Existe un alto consenso entre las personas expertas sobre el desfase español en políticas familiares, en comparación con los países de nuestro entorno, con consecuencias diferenciales, por ejemplo, en materia de natalidad. Parece 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 recortes. Según 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”* (Flaquer, 2000: 158-159).

En este texto se ha pretendido presentar de forma razonada y fundamentada una perspectiva teórica según la cual la política familiar sería el intento de formular y orientar la influencia de la esfera pública o estatal en la esfera de las relaciones familiares, esfera que el Estado reconocería como diferenciada y autónoma y como portadora de una lógica específica y distinta de la lógica del subsistema público. Una política familiar que se basaría en el reconocimiento por parte del Estado de que la familia hace cosas que el Estado no sabe ni puede hacer y que constituyen un aporte insustituible para el bienestar de las personas. Conocedor de que su accionar puede contribuir a la formación y destrucción de relaciones familiares y a la definición de su naturaleza y características, el Estado estaría llamado a construir e implementar unas políticas familiares potenciadoras de relaciones familiares positivas en un marco ético suficientemente compartido y razonablemente pluralista.

Se ha intentado poner de manifiesto hasta qué punto es necesario comprender y construir adecuadamente las dinámicas de sectorialidad y transversalidad en las políticas sociales y, en definitiva, sugerir hasta qué punto puede ser transformadora de la política social y de las políticas públicas en general la incorporación de una perspectiva familiar y comunitaria. Cabe reflexionar, en todo caso, sobre la medida en que la dinámica, la lógica y la ética del cuidado pueden permear las relaciones familiares, las políticas públicas y, en general, la vida social en el actual contexto de crisis de los cuidados y de renovadas amenazas para la sostenibilidad de la vida. Se invita, en cualquier caso, a la innovación pública y social en el desarrollo de buenas prácticas, la generación de evidencia y la construcción compartida del proceso de tornar radicalmente más amigables con las diversas familias y comunidades nuestras intervenciones sociales y políticas públicas.

Documentos propios que se pueden consultar en fantova.net (pinchando sobre el hipervínculo)

- [Construyendo una agenda en políticas sociales.](#)
- [Radiografía de la sociedad envejecida.](#)
- [Políticas públicas y profesionalización de cuidados.](#)
- [El enfoque familiar y comunitario en las políticas públicas de servicios.](#)
- [Política familiar e intervención familiar.](#)

Bibliografía

ARARTEKO (2014): *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi: análisis y propuestas*. Vitoria-Gasteiz.

CASADO, Demetrio y SANZ, María Jesús (2012): *Crianza saludable. Fundamentos y propuestas prácticas*. Madrid, Seminario de Intervención y Políticas Sociales.

CORTINA, Adela (2001): *Alianza y contrato. Política, ética y religión*. Madrid, Trotta.

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

DONATI, Pierpaolo (1999): *Manuale di sociologia della famiglia*. Roma, Laterza.

(Edición) (2012): *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazione nei servizi. I. Aspetti demografici, sociali e legislativi*. Roma, Carocci.

DURÁN, María Ángeles (2012): *El trabajo no remunerado en la economía global*. Bilbao, Fundación BBVA.

FANTOVA, Fernando (2008): *Sistemas públicos de servicios sociales. Nuevos derechos, nuevas respuestas*. Bilbao, Universidad de Deusto.

(En prensa): *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Madrid, CCS.

FLAQUER, Lluís (2000): *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona, Fundación "la Caixa".

MEIL, Gerardo (2011): *Individualización y solidaridad familiar*. Barcelona, Fundación "la Caixa".

PÉREZ OROZCO, Amaia (2014): *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid, Traficantes de Sueños.

TOBÍO, Constanza y otras (2010): *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*. Barcelona, Fundación "la Caixa".

ZALAKAIN, Joseba (2013): "Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional" en *Lan Harremanak*, número 29, páginas 171-212.