



Olaia: mujer soltera con su hijo y con su madre.



Aurkene: nekakile bai adoptatu duten bi gizonen osaturako ikuspegi

XXIX JORNADAS DE COORDINACIÓN DE DEFENSORES DEL PUEBLO

Conclusiones del taller

“Apoyo a las familias: necesidades compartidas y (+) diversas”



Pamplona, 14 de mayo de 2014

Presentación

La protección social, económica y jurídica a la familia es un principio rector de la política social y económica que los poderes públicos deben asegurar. Así lo manda la Constitución en su artículo 39.1 y así lo recogen con expresiones diversas los Estatutos de Autonomía en sus respectivos textos. Pero ¿está realmente presente en nuestro ordenamiento jurídico estatal y autonómico este principio rector?

Comprobarlo es tarea propia de quienes los Parlamentos han comisionado para garantizar la efectividad de los derechos de los ciudadanos y a este preciso fin se dirige el trabajo abordado en estas jornadas de coordinación de defensores del pueblo. Desde que este principio rector se proclamó han pasado más de treinta años y la sociedad, y con ella la familia, ha cambiado vertiginosamente. Hay nuevos modelos, nuevas estructuras y nuevas necesidades. ¿Han sido capaces los poderes públicos de acompañar a la sociedad en su camino? En las páginas siguientes vamos a analizarlo.

El punto de partida de este trabajo colectivo es la consideración de que prácticamente todas las familias, en mayor o menor medida dependiendo de su ciclo vital como familia y sus características particulares, tiene unas necesidades comunes que tienen que ver, básicamente, con poder ofrecer (garantizar) el soporte material y afectivo a sus miembros. De manera complementaria, algunas familias, definidas por rasgos (vinculados a su morfología, vulnerabilidad, etc.) que las identifican a ojos de la sociedad como “modelos” de familias diversas, presentan unas necesidades particulares a las que también se habrá de atender. Hablamos de familias numerosas, monoparentales, homoparentales, reconstituidas, en riesgo o situación de exclusión... que tienen las mismas necesidades que el común de las familias, agudizadas en unos casos y añadidas en otros.

Así pues, la estructura de la reflexión realizada y del documento con el que se concluye, se detiene en un primer momento en las necesidades ampliamente compartidas, para continuar después con las añadidas necesidades específicas de algunos de los “modelos” familiares citados, teniendo en cuenta que el gran núcleo de las familias en riesgo o situación de exclusión, así como algunas cuestiones específicas de las familias con hijos e hijas y de las familias con personas dependientes han sido trabajadas en un foro complementario a este y cuyas conclusiones son también públicas.

Por último, señalar que el esquema que se propone intenta contribuir a una presentación ordenada de esta realidad, forzando en ocasiones la ubicación de algunas iniciativas o necesidades en ámbitos que para nada son independientes (por ejemplo, nadie negará que una generosa política de compensación de costes puede facilitar la adquisición de “servicios” para la conciliación, o que unos buenos apoyos a la conciliación adecuadamente corresponsable tienen impacto en un aumento del número de hijos e hijas en las familias, que ven más fácil tener y criar los hijos e hijas que realmente desean). De igual manera, debemos recordar que las

familias no sólo necesitan y demandan apoyos para su desempeño vinculado a esta función de ser soporte material y afectivo de sus miembros, pues son conscientes, entre otras, de su responsabilidad en la educación y desarrollo integral de sus miembros. En todo caso conscientes de la imposibilidad de abordar tan vasto campo en el marco de estas jornadas, centraremos la mirada en los siguientes puntos:

- 1. Breve apunte sobre el sistema familiar y las políticas de apoyo a las familias.**
- 2. Necesidades de las familias: garantizar el soporte material y afectivo de sus miembros; el apoyo y la solidaridad intrafamiliar.**
 - 2.1. La compensación de los costes.
 - 2.2. Conciliación y corresponsabilidad parental.
 - 2.3. Parentalidad positiva.
- 3. Necesidades diversas de modelos de familia diversas.**
 - 3.1. Familias numerosas
 - 3.2. Familias monoparentales
 - 3.3. Familias homoparentales
 - 3.4. Familias reconstituidas
 - 3.5. Familias acogedoras

1. Breve apunte sobre el sistema familiar y las políticas de apoyo a las familias

La **familia** es un concepto que puede ser diverso en su morfología, pero que comparte la misión de facilitar las relaciones primarias de las personas, posibilitar relaciones personales, dar soporte a la dimensión afectiva y emocional, transmitir pautas de comportamiento, educar y preparar para la inserción en la sociedad de sus integrantes. Es también una institución cambiante, que evoluciona modificando sus funciones y rasgos en un reflejo de los cambios estructurales a los que está sujeta.

En cuanto a las **políticas de apoyo a las familias**, hay que señalar la evolución de éstas desde políticas netamente natalistas en los inicios del Estado de Bienestar hasta las actuales, reconociendo en este devenir el impulso que los avances en materia de igualdad han supuesto para la incorporación de nuevos objetivos y ámbitos (conciliación, etc.) a las actuales políticas de apoyo a las familias.

Y uno de los grandes retos a los que se enfrentan estas políticas actuales tiene que ver con la falta de correspondencia entre el aumento del número de familias en situación de riesgo de pobreza y exclusión social, fruto de la prolongada crisis económica, y los niveles de protección social y económica ofrecidos por las políticas públicas, detectándose un aumento progresivo de familias que quedan sin ningún tipo de protección social.

Un dato que ilustra la insuficiencia del gasto en protección a las familias en España es el que pone en relación, con referencia al año 2009, el PIB destinado como media en Europa en este concepto, que asciende al 2,26%, frente al destinado en España, que apenas alcanzaba el 1,51% de su PIB.

Por otro lado, el modelo del Estado de Bienestar que aparece a partir de la segunda guerra Mundial y que en nuestro país se implanta a partir de la consideración constitucional del Estado social y de derecho, basa sus cimientos en el compromiso de las políticas públicas de atención a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas basadas en el reconocimiento de derechos. Todas esas familias sin protección social aludidas, sin embargo, muestran el distanciamiento de las respuestas que las políticas públicas dan a las necesidades actuales de las familias. Estas, en su defecto, están siendo cubiertas desde las organizaciones humanitarias, un rasgo más propio de modelos asistenciales que de modelos basados en el reconocimiento de derechos (Estado de Bienestar).

Por todo ello, **resulta del todo necesario potenciar el papel de las políticas públicas destinadas a asegurar la protección social, económica y jurídica a las familias, regulando el papel que, de forma subsidiaria, deben desempeñar las organizaciones humanitarias.**

2. Necesidades de las familias: garantizar el soporte material y afectivo de sus miembros; el apoyo y la solidaridad intrafamiliar.

Las familias, independientemente de su configuración y composición concreta, presentan mayoritariamente tres tipos de necesidades:

- Dinero para hacer frente a los costes asociados a la crianza de los hijos e hijas y/o al cuidado intrafamiliar.
- Tiempo y servicios para la conciliación de las responsabilidades asumidas en el ámbito laboral, el ámbito familiar y la vida personal.
- Información, orientación y asesoramiento para el adecuado desempeño de las competencias parentales.

Aún cuando esta división no sea tan nítida en la práctica, sí nos puede resultar útil para el análisis y la presentación de las políticas de apoyo a las familias abordado en este documento.

2.1. La compensación de los costes asociados a la crianza de hijos e hijas y/o al cuidado de personas dependientes o con discapacidad.

2.1.1. Compensación de costes: Bonificaciones, deducciones y exenciones fiscales.

Los principales apoyos a las familias en todo el estado se canalizan, principalmente, a través de las deducciones fiscales, por lo que habitualmente se habla de que el modelo español de apoyo a las familias, perfectamente enmarcado en un modelo mediterráneo de políticas sociales, es básicamente deduccionista.

El artículo 31.1 de la Constitución Española exige la contribución de los ciudadanos al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, puede tener alcance confiscatorio.

El IRPF es un impuesto fundamental para conseguir que el sistema tributario cumpla con los principios de justicia tributaria que impone el citado artículo 31.1, y debe garantizar el reparto de la carga tributaria. Con el fin de tener en cuenta las circunstancias familiares de los contribuyentes se regulan los mínimos familiares (mínimo por ascendientes y mínimo por descendientes). Tanto en el tramo autonómico del IRPF, como en la normativa foral de los Territorios Históricos de

Euskadi y de Navarra, se establecen medidas concretas en relación con hijos e hijas, personas con discapacidad y/o dependencia y personas mayores de la unidad convivencial. El tratamiento en cada territorio autonómico, sin embargo, no es similar, ni en cuanto a los conceptos bonificados, ni en cuanto a la intensidad de la bonificación.

De menor impacto, pero no por ello dignas de ser señaladas, se contemplan también deducciones y/o bonificaciones en las cuotas o gravámenes aplicables a otros impuestos, como el impuesto sobre sucesiones y donaciones y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

En relación con la consideración de las circunstancias familiares en la fiscalidad debemos concluir que no existe una arquitectura fiscal que contemple a la familia como sujeto específico de la misma, lo que se traduce en una dispersión de medidas fiscales, con mayor o menor incidencia en la familia, pero carentes de un hilo conductor y de una visión de conjunto de los problemas y necesidades de las unidades familiares.

La legislación fiscal no ayuda a la familia como debiera. Más allá de las deducciones, se echa de menos un enfoque real de apoyo a la hora de contribuir a las cargas tributarias. A tenor de las demandas de la ciudadanía y de las propuestas formuladas por las organizaciones sociales más representativas, la conclusión más clara en este ámbito es la **necesidad de un mejor ajuste entre la legislación fiscal y la realidad social y económica que intenta regir, desde la actualización de las cuantías (claro desfase desde la aprobación de la Ley del IRPF en 2005), pasando por la consideración de nuevas realidades como la custodia compartida, hasta el apoyo más decidido y decisivo en la atención a menores de edad, personas con discapacidad y personas con dependencia.**

Otra de las consecuencias importantes derivadas de que el enfoque de medidas de compensación de costes para familias esté articulado mayoritariamente a través de las deducciones fiscales, es que solamente las personas a las que se haya retenido suficientes ingresos pueden beneficiarse de estas medidas, lo que reduce la progresividad de este método. Esta falta de universalidad del modelo plantea un claro debate en relación a las personas que no obtienen beneficios fiscales derivados de su situación administrativa o económica y sobre si este sistema podría ser **mejorado para ahondar en su universalidad mediante otro tipo de fórmulas**, como el impuesto negativo sobre la renta o las deducciones reembolsables, ya experimentados en otros países del contexto europeo.

En todo caso, y mientras estas fórmulas se estudian, consideramos **necesario que se unifiquen los criterios de bonificación fiscales a las familias (incluidos los tributos y tasas locales) y que se amplíen las actuales bonificaciones fiscales existentes en renta.** Entre otras:

- **Modificación del IRPF estableciendo deducciones de la cuota o reducciones de la base imponible en la totalidad de los costes que supone cumplir con la**

obligación establecida en el Código civil de educar, cuidar y alimentar a un hijo, en la medida en que el Estado debe tener en cuenta el esfuerzo económico que supone para las familias dichos gastos sin apenas compensación fiscal.

- **Modificación de la Ley reguladora de las Haciendas Locales** con el fin de introducir la previsión de beneficios fiscales en apoyo de las familias, tanto de la tradicional como de los nuevos modelos de convivencia familiar que han surgido en los últimos años, de tal forma **que los impuestos y tasas locales respeten el principio de capacidad económica** contenido en el artículo 31 de la Constitución.

Se hace necesario, por último, **incrementar y potenciar la información y la divulgación sobre los beneficios fiscales** para que quienes puedan ser perceptores de los mismos conozcan de su existencia y sepan cómo y cuándo solicitarlos.

2.1.2. Compensación de costes: Transferencias económicas directas.

Además de las medidas fiscales, existen transferencias económicas directas a las familias, que sólo en unos pocos casos han sido definidas como medidas universales, esto es, para todas las familias independientemente de su nivel de renta (aunque sí ponderadas en función de ésta). Además, tanto en los casos de carácter universal, como en las sujetas a renta, su cuantía es escasa, además de poco extensivas a lo largo de la trayectoria vital del niño/niña. En consecuencia, resultan poco significativas para las familias.

Tomando como referencia los países más exitosos en la reducción de la pobreza infantil (o, lo que es lo mismo, de los hijos e hijas de familias pobres), que combinan una aproximación de transferencias universales con medidas focalizadas en colectivos más vulnerables, **resultaría del todo deseable la configuración de una prestación universal por hijo/hija a cargo para todas las familias y en cuantía suficiente**. En la misma línea, se haría **necesario ampliar la extensividad de las prestaciones económicas al conjunto del ciclo vital del niño/niña y contemplar en su regulación las nuevas realidades sociales**, tanto los modelos de familias diversas, como las fórmulas de custodia de hijos e hijas.

Mientras se avanza hacia este escenario de universalidad y en los supuestos en que, actualmente, estas ayudas estén **concebidas ya como universales** para las familias con hijos e hijas, se debería tender hacia un **sistema automatizado para su concesión** e incoado de oficio, recurriendo para ello a los datos y documentación que obra en poder de las distintas administraciones. Se resolverían así muchos de los problemas relacionados con la gestión (solicitud, aportación de documentación acreditativa, etc.) de las prestaciones.

En los casos mayoritarios en que las transferencias económicas a las familias se encuentran **sujetas a renta**, caracterizados por unos umbrales de renta para el

acceso excesivamente bajos (lo que significa que una mayoría de familias con hijos a cargo se quedan excluidas de estas ayudas), se hace **imprescindible un aumento de los umbrales de acceso**, que permita realmente a las familias que lo necesitan acceder a los recursos económicos para la crianza en igualdad de oportunidades de sus hijos e hijas.

2.1.3. Una mirada más ambiciosa: reconsiderar el sistema de seguridad social desde la perspectiva del binomio Estado-familia.

Junto a las propuestas más habituales, como las expuestas, se avanzan nuevas iniciativas que toman en consideración los costes en los que incurren las familias y amplían la reflexión pensando en este binomio Estado-familia, no sólo en términos de crecimiento económico, sino también en términos de redistribución de renta y riqueza.

Cuando se constituye una familia se asumen una serie de obligaciones legales frente a la sociedad. Pero el cumplimiento de esas obligaciones legales implica incurrir en unos costes adicionales, en educación y cuidado de los hijos, de cuyos resultados y logros se beneficiará toda la sociedad y en términos económicos lo harán especialmente todos los miembros de la generación de los padres, y no únicamente aquellos que han tenido hijos, debido al modelo de reparto que tenemos en el sistema de seguridad social español. Este argumento, que se está planteando en los países nórdicos, y en los sistemas de previsión pública gestionados por medio de ciertos mecanismos de reparto, podría venir acompañado de actuaciones públicas que permitieran a las familias modular las cotizaciones sociales en forma inversamente proporcional al número de hijos propios, o lo que es lo mismo, el volumen de prestaciones a recibir variaría en proporción directa a dicho número, dado que éstos, por la lógica del funcionamiento del sistema, trabajarán en el futuro y aportarán cotizaciones sociales con las que se pagarán las pensiones de todos los miembros de la generación que le precede, tanto si han tenido hijos como si no los han tenido.

2.2. Conciliación y corresponsabilidad parental.

Cuando las familias demandan soluciones para una adecuada conciliación de sus responsabilidades en el ámbito laboral, familiar y su vida personal, están pidiendo, fundamentalmente, dos cosas: tiempo, para dedicarse personalmente a la crianza de los hijos e hijas y al cuidado de los miembros de la familia; y servicios, que atiendan adecuadamente y según su naturaleza –educativa, relacional, de protección- a esos miembros de la familia no autónomos durante el tiempo de ejercicio de la actividad laboral. A estas dos demandas se le añade el dinero, bien para “comprar” tiempo (y continuar percibiendo los ingresos que garantizan el

sostenimiento y bienestar de la familia), como para comprar servicios, en caso de que el estado no los provea directamente.

Entre las previsiones legales con fundamento en el objetivo de la conciliación de la vida laboral y familiar se encuentran los permisos retribuidos, las reducciones de jornada, las suspensiones de contratos y las excedencias.

Además de estas medidas normativas y con objetivo similar las Administraciones públicas deben **continuar concurriendo al mercado laboral aprobando subsidios directos o indirectos a la contratación, incentivos a la reincorporación al mercado laboral, actuaciones de formación y reciclaje**. Asimismo pueden contribuir mediante **actuaciones en el ámbito fiscal, con deducciones o desgravaciones fiscales a los diferentes agentes económicos, o a los contribuyentes individuales**.

En todo caso, resulta cada vez más necesario, especialmente en tiempos de crisis, poner el acento en **nuevos planteamientos globales de organización de los tiempos**, que cuestionen la centralidad del trabajo en nuestras vidas y permitan sostener una vida laboral, atendiendo al mismo tiempo suficientemente las necesidades personales y familiares.

Además, la corresponsabilidad en el cuidado y en la atención a las personas es un imperativo del principio de igualdad entre los sexos, que únicamente será viable si desarrollamos intensamente las bases para una sociedad conciliadora. De lo contrario, estaremos construyendo un modelo de sociedad que, al no dejar espacio para la atención y el cuidado de las personas, no puede ser humanamente viable.

Si bien la mujer es la que tradicionalmente se ha encargado de las labores de cuidado, no se puede caer en el error de que se plantee la conciliación solamente como una cuestión de mujeres. Así, se ha de **profundizar en los cambios normativos que favorezcan la incorporación de la mujer al mercado laboral y la participación activa de los hombres en las responsabilidades familiares**.

Es indudable que los ajustes económicos, en el contexto de reducción del gasto público en las políticas de disminución del déficit, afectan a las políticas de conciliación, en diversos ámbitos:

- 1) Se aprecia la insuficiencia de **recursos para el cuidado de hijos e hijas** menores de edad. El desarrollo de medidas para facilitar la conciliación debe atender particularmente a menores de 6 años, mediante una **oferta suficiente de plazas públicas para ello**.

Diversos estudios parecen evidenciar que la existencia de estos servicios de atención a niños y niñas tiene una íntima relación con las tasas de fertilidad, apuntando a que el coste de oportunidad de tener descendencia es excesivamente alto en aquellos lugares donde, habiéndose la mujer incorporado al mercado de trabajo, los servicios sociales y educativos de atención a la infancia son insuficientes.

Por otro lado, hemos de referirnos a la incidencia que tiene la inversión en servicios de atención a la infancia sobre la generación de empleo, especialmente de mano de obra femenina. En efecto, cualquier cálculo coste-beneficio que asocie la provisión de una plaza en una guardería y la compensación fiscal de la no interrupción laboral, principalmente de la madre, ya que el principal peso de las cargas familiares continúa cayendo primordialmente sobre ella, puede deducir una ganancia neta que resulta de la inversión pública en estos servicios.

En esta línea, una vez alcanzado el objetivo mínimo de gratuidad y escolarización de la segunda etapa de educación infantil (3 a 6 años) es imprescindible **ampliar la cobertura pública de servicios educativos, en su más amplia acepción, en la etapa de 0 a 3 años.**

Junto a esta consideración cuantitativa, cabe señalar la **conveniencia de promover la diversidad de estos recursos**, dando así cabida al principio de elegibilidad de las familias proclamado en algunas de las leyes autonómicas de familia vigentes. **Incentivar desde la Administración nuevos yacimientos de empleo dedicados a la custodia temporal de las personas menores con las suficientes garantías: los nidos familiares, iniciativas comunitarias de familias agrupadas, servicios de *canguraje*.** En este último grupo, quizás más conocido y utilizado, pero no por ello mejor articulado, se hace necesario **fomentar la formación y cualificación de los y las profesionales, regular los requisitos de formación, así como la posible concurrencia de empresas que desarrollen esta actividad.**

- 2) Las restricciones presupuestarias de los últimos años han conllevado un notable retroceso en los avances logrados en materia de becas y ayudas al estudio. Las ayudas directas para la escolarización en la primera etapa de educación infantil, las becas de comedor y las destinadas a la adquisición de libros de texto y material escolar, así como las ayudas para transporte, han sufrido recortes severos que van en una línea totalmente opuesta al deber de los poderes públicos de prestar atención y garantizar la protección de la familia.

Por otra parte, el nuevo modelo de becas y ayudas al estudio de carácter general resulta injusto en la medida en que su obtención y mantenimiento está condicionado a la obtención de resultados académicos que no se exigen a los alumnos que no precisan de estas becas y ayudas, cuando en realidad la totalidad de los alumnos escolarizados en centros públicos o sostenidos con recursos públicos están “becados” puesto que se subvenciona total o parcialmente su puesto escolar. De otro lado, el retraso en el abono de las becas y ayudas impide que éstas cumplan la función que tienen encomendada, al margen de la incertidumbre que genera el nuevo

sistema al resultar que los alumnos beneficiarios desconocen el monto final de la ayuda en lo que se denomina “cuantía variable”.

En definitiva, resulta imprescindible que se garantice el derecho efectivo a la educación de todos los niños y niñas, **recuperando y ampliando si fuera preciso los niveles de protección de las becas y ayudas al estudio, becas, por otro lado, gestionadas con la diligencia suficiente para no generar disfunciones y no condicionadas de manera general a resultados académicos.**

Por último, es de especial relevancia la **flexibilidad para el establecimiento de mecanismos de comprobación o justificación de la situación económica** de la familia en el momento de solicitar las ayudas distintos a los considerados como norma general (declaración de renta del ejercicio fiscal anterior) cuando las condiciones económicas son notoriamente inferiores a las reflejadas en aquellos.

- 3) Es **imprescindible propiciar el desarrollo y mantenimiento de los servicios de proximidad previstos en la Ley de dependencia** y en particular del Servicio de Ayuda a Domicilio y de los Centros de Día, al tratarse de **servicios que coadyuvan a la conciliación de la vida familiar y laboral de las familias con alguno de sus miembros dependientes, generan empleo y retorno de recursos, directa o indirectamente.**

La prestación económica para cuidados en el entorno familiar encadena a algún miembro de la familia (esencialmente mujeres) al cuidado de su dependiente a cambio de una escuálida compensación económica, esquilmando los recursos disponibles hasta llegar a consumirlos y agotarlos, haciendo inviable el acceso de nuevas personas dependientes en condiciones de igualdad con quienes ya se benefician del sistema.

Este recurso, aunque sea el menos costoso para la Administración, resulta también el más estéril a medio y largo plazo, y el más retrógrado y menos solidario socialmente, ya que contribuye a anclarnos en la política de subsidiación, pero no en la de evolución.

Los servicios de proximidad, en cambio, como la Ayuda a Domicilio, son una importante fuente de generación de empleo e ingresos que retroalimenta al propio Sistema. No olvidemos que los empleos generan cotizaciones sociales y permiten la contribución fiscal, contribuyendo así al sostenimiento del sistema público, propiciando la reinversión y creando un flujo de riqueza continuo y constante.

- 4) Las medidas de contención del gasto pueden afectar especialmente a las políticas para el **fomento y sensibilización en materia de conciliación y**

corresponsabilidad, con el riesgo de que se produzca una “marcha atrás” en los logros alcanzados.

- 5) Racionalización de horarios. Tanto los horarios de las jornadas laborales, como los relativos a ocio y entretenimiento, y en particular las programaciones y emisiones televisivas, son frontalmente contrarios a las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar, y las relativas a la adquisición de hábitos de estudio y trabajo por parte de los menores. Aunque la medida tendría un alcance más general, caben pocas dudas de la **oportunidad de proponer modificaciones en los horarios de trabajo y de ocio para facilitar la conciliación familiar y el acercamiento a los hábitos propios de países de nuestro entorno.**

2.3. Información, orientación y asesoramiento a las familias. Apoyos para el ejercicio de la parentalidad positiva

En la *Recomendación (2006)19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad*, se señala que muchos cambios y retos a los que se enfrentan las familias actuales requieren que se dé al ejercicio de la parentalidad una mayor prominencia y mejor apoyo, considerando que dicho apoyo es esencial para la infancia, los padres y madres, y la sociedad en su conjunto. Por ello, solicita de los Gobiernos que organicen sus políticas y programas en torno al ejercicio positivo de la parentalidad.

Una cuestión conceptual clave, cuando se define el concepto de parentalidad positiva, es su carácter universal: todos los padres y madres requieren apoyos para desarrollar adecuadamente sus responsabilidades parentales. Este hecho permite hablar de una acción no centrada exclusivamente en las denominadas familias o poblaciones de riesgo, sino en utilizar un planteamiento de prevención primaria y salud pública a través de la acción con todas las familias. Las familias deben apropiarse de todos aquellos conocimientos y apoyos que faciliten su labor de promoción del sano desarrollo de sus miembros.

En la *Recomendación 19* ya mencionada, se señala que “*el ejercicio de la parentalidad se refiere a todas las funciones propias de los padres/madres relacionadas con el cuidado y la educación de sus hijos/as. El ejercicio de la parentalidad se centra en la interacción padres–hijos y comporta derechos y obligaciones para el desarrollo y realización del niño; igualmente se refiere al comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y*

orientación, que incluyen el establecimiento de límites, que permitan el pleno desarrollo del niño” (Recomendación 19, pg.3).

Son múltiples los programas, medidas y servicios que, con la denominación de programas de parentalidad positiva u otra, persiguen dotar a las familias de recursos y competencias adecuadas para la tarea educativa y de acompañamiento de los hijos e hijas en su desarrollo personal y social. Como decíamos, no nos detendremos en una recogida exhaustiva de lo que existe, nos basta con destacar su existencia y su valor.

Sí formularemos, en todo caso, propuestas relativas a esta cuestión:

- 1) **Aumentar la implementación de programas de parentalidad positiva** en diversas áreas de intervención de las diferentes instituciones, dado el carácter de prevención universal y de salud pública inherente al concepto de parentalidad positiva.
- 2) **Avanzar en la creación de programas educativos de co-educación entre la familia y la escuela, especialmente en el tramo evolutivo entre los 0 y los 3 años** y dada la eficacia de la acción preventiva en este tramo de edad.

Aunque la familia sea la principal destinataria de las políticas de parentalidad positiva, es cierto que los niños y niñas pasan muchas horas fuera del entorno familiar desde edades muy tempranas. Hoy es verdad más que nunca el siempre citado aforismo africano de que *Para educar a un niño hace falta toda una tribu*. La necesidad de la co-educación Familia-Escuela se hace especialmente urgente en los ámbitos de la transmisión de valores de convivencia y en la educación sexual y de género.

- 3) **Avanzar en el uso de procedimientos eficaces para la adquisición de competencias parentales**. Ello implica: abordar el conjunto de competencias que conlleva la parentalidad positiva; tener en cuenta el ajuste de cada programa al tramo de edad de los niños y niñas de las familias a las que va dirigido; la utilización de estrategias activas, de carácter práctico y adaptadas a situaciones reales de la vida diaria; la reflexión sobre la propia experiencia de crianza y la construcción de aprendizajes significativos personalmente.
- 4) **Incluir formación parental sobre desarrollo de valores, educación afectivo-sexual, regulación de la exposición a pantallas y contenidos específicos adaptados a la diversidad familiar** existente en nuestra sociedad en los programas de parentalidad positiva.
- 5) La práctica de la parentalidad positiva debe de estar potenciada por medidas sistémicas y ecológicas, como la conciliación, la flexibilidad laboral y otras, de tal manera que las familias dispongan del tiempo y de los recursos necesarios para desarrollar su labor educativa.

3. Necesidades diversas de modelos de familia diversos.

3.1. Familias numerosas:

Según el Censo de Población y Viviendas de 2011, las familias numerosas suponen un 3,2% del total de familias en España (573.732 familias, en términos cuantitativos), habiéndose reducido su número en un 32,8% en la pasada década.

Las familias numerosas gozan de los beneficios y prestaciones derivadas de la [Ley 40/2003, de 18 de noviembre](#), de Protección a las Familias Numerosas, así como de condiciones ventajosas por el reconocimiento legal expreso de su condición en múltiples normativas autonómicas. No obstante, las demandas de las organizaciones que representan a las familias numerosas se dirigen, prioritariamente, a conseguir mejores condiciones en la compensación de los costes que suponen los hijos e hijas, bien vía ayuda económica directa, bien por bonificaciones, exenciones o deducciones indirectas. En el ámbito de la vivienda demandan mejoras en la ponderación, en función del número de hijos e hijas, incluso el establecimiento de cupos específicos, así como bonificaciones en los impuestos que tienen origen en la vivienda familiar (IBI, plusvalía municipal). En lo tocante a las rentas mínimas, solicitan establecer complementos por hijo/hija sin límites. En el ámbito sanitario, obtener la consideración de familias vulnerables de cara al copago sanitario. En las actividades de ocio y cultura (campamentos, colonias, actividades extraescolares...) de los hijos e hijas, prioridad en el acceso atendiendo a la mayor dificultad de conciliación que supone un mayor número de hijos e hijas.

Aunque los recursos públicos para familias son de forma generalizada muy escasos, las familias numerosas se sitúan entre las tipologías familiares con un reconocimiento legal expreso que les ofrece una especial protección, a través de prestaciones y ayudas específicas en múltiples ámbitos (tasas académicas, becas transporte, beneficios fiscales, etc).

Las mejores condiciones que aún puedan ser alcanzables para las familias numerosas deberían venir, en consecuencia, de una mejora en las condiciones de conciliación y apoyo a todas las familias. En esta línea, parece **conveniente que cualquier medida dispuesta para el apoyo a las familias, numerosas en este caso, tenga en cuenta de manera simultánea el número de hijos e hijas y la capacidad económica de la familia, además de la situación actual del empleo juvenil y la estructura socio-familiar española**, que conlleva el efecto de que los hijos e hijas permanecen en el domicilio familiar hasta edades muy superiores a aquellas que dan derecho a las unidades familiares a ser beneficiarias de los diversos tipos de ayudas para la crianza de hijos e hijas.

Por último, resultaría **necesario definir con la suficiente precisión a qué administración corresponde asumir el coste de las exenciones y bonificaciones a precios públicos a favor de las familias numerosas contempladas en la ley reguladora.**

3.2. Familias monoparentales:

Este tipo de familias ha ido creciendo en número en estos últimos años de manera importante, suponiendo en 2014 cerca del 10 % del total de hogares y el 14'6 % del total de hogares con menores. En una proporción de casi 9 a 1, las familias monoparentales están encabezadas por mujeres.

La principal dificultad a la que se enfrentan las familias monoparentales es que en el ordenamiento jurídico vigente no existe un concepto unitario de "familia monoparental", habiendo recurrido el legislador a distintas opciones dependiendo de la oportunidad y ámbito de aplicación de la norma en cuestión. Así, viéndose reconocida la pertenencia a familias monoparentales como criterio de discriminación positiva en diversas normas de escolarización, ayudas económicas, etc., en muchas ocasiones no se define qué es lo que ha de entenderse como tal, ni qué configuración ha de tener en cuanto sus miembros para ser calificada de esa manera, lo que es fuente de confusión y problemas. Esta afirmación tiene, al menos, dos excepciones: 1) la situación de monoparentalidad derivada del fallecimiento de uno de los miembros de la pareja que, al menos, tiene el reconocimiento legal expreso que permite el acceso a determinadas medidas de protección; 2) la regulación de la condición de familia monoparental en Cataluña¹, la Comunidad Valenciana² y Castilla y León³. Podríamos así decir que el concepto de familia monoparental es impreciso al referirse a situaciones muy diferentes como la viudedad, el divorcio o separación y las personas solas con hijos adoptados o nacidos fuera de la relación matrimonial, siendo el único factor común que las cargas familiares son asumidas por un único progenitor.

La principal necesidad de las familias monoparentales es **ver reconocido su estatus de familia (monoparental) y poder acceder así a los beneficios de los que disfrutaban con carácter general las familias en materia de ayudas por hijos, teniendo en consideración que estas entidades familiares pueden tener mayores dificultades en materia de conciliación de la vida laboral y familiar** al estar los hijos al cargo de una sola persona.

En todo caso, las familias monoparentales también deben gozar de un reconocimiento claro que asegure su igual consideración por parte de todas las

¹ Decreto 151/2009, de 29 de septiembre, de desarrollo parcial de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias.

² Decreto 179/2013, de 22 de noviembre, del Consell, por el que se regula el reconocimiento de la condición de familia monoparental en la Comunidad Valenciana.

³ art. 41 y 42 –definición y régimen de familia monoparental- de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León

administraciones públicas. Tal reconocimiento debería derivarse de una **regulación de las distintas categorías de familias, de manera que se fijen criterios comunes de actuación para todas las administraciones públicas, sin que se puedan producir diferencias de trato injustificadas** que perjudiquen a aquellas familias que están en una situación de mayor vulnerabilidad.

Unido al concepto claro y no discriminatorio, se habrían de establecer los **medios adecuados para acreditar fehacientemente dicha condición**, evitando, en la medida de lo posible, la picaresca y el fraude a que pueda dar lugar.

A todo esto habremos de añadir la **especial sensibilidad a las cuestiones de género**, inherentes al modelo patriarcal. Las cargas familiares dificultan la consecución de las políticas de igualdad, por lo que requieren de un especial apoyo en materia laboral, económica y social.

3.3. Familias homoparentales:

La Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, permite que el matrimonio sea celebrado entre personas del mismo o distinto sexo, con plenitud e igualdad de derechos y obligaciones cualquiera que sea su composición. A partir de esta modificación del Código Civil, los efectos del matrimonio, que se mantienen en su integridad respetando la configuración objetiva de la institución, serán únicos en todos los ámbitos con independencia del sexo de los contrayentes; entre otros, tanto los referidos a derechos y prestaciones sociales como la posibilidad de ser parte en procedimientos de adopción.

Así pues, la realidad de las familias homoparentales es ya indiscutible y su reconocimiento jurídico pleno debe tener como consecuencia la plena equiparación de derechos y deberes respecto a las familias compuestas por parejas heterosexuales. Sin embargo, las quejas recibidas en las distintas defensorías y las reuniones mantenidas con asociaciones de familias homoparentales señalan aún algunas dificultades para la real equiparación: persistencia de trabas formales en el funcionamiento de multiplicidad de prestaciones y servicios; ambigua situación en que se encuentran los matrimonios de mujeres en lo que respecta a la determinación a favor de ambas mujeres de la filiación de los hijos o hijas nacidos mediante técnicas de reproducción asistida en el seno de estos matrimonios; dificultades en el caso de parejas de mujeres para acceder a la reproducción asistida, al dejar a criterio del facultativo la interpretación de los requisitos para acceder a la cobertura pública del proceso; negativa de algunos países a la adopción por parejas de homosexuales; etc.

Por todo ello, debemos incidir en la **necesidad de que por parte de los poderes públicos se adopten las medidas precisas para garantizar la igualdad efectiva de**

todos los modelos familiares, que en el caso de las familias homoparentales supondría:

- **Reforzar los instrumentos de apoyo y visibilización de la diversidad de los modelos familiares**, superando la visión de la familia nuclear heterosexual como institución hegemónica de referencia.
- **Incorporar de manera generalizada y transversal la diversidad familiar y los distintos modelos familiares existentes en el currículo y discurso educativo de los centros educativos**, a la vez que se forma a los profesionales de la educación para favorecer la ruptura de prejuicios y la toma de conciencia sobre la diversidad familiar.
- **Garantizar el acceso a la reproducción asistida en el sistema público sanitario de todas las mujeres**, estableciendo un protocolo de atención reglado e inclusivo.
- Hacer llegar y difundir la interpretación de la Dirección General de los Registros y del Notariado de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción asistida entre los órganos judiciales encargados de los registros civiles.
- **Modificar los formularios para las solicitudes y trámites administrativos**: becas, ingreso a la escuela, notificaciones, etc., y **adaptarlos a los diferentes modelos de familia**.

3.4. Familias reconstituidas:

El número de familias reconstituidas en España, conforme a los datos del Censo de Familia y Vivienda 2011, duplica al de hace 10 años, alcanzando la cifra de 496.135 familias.

Debemos partir de una acepción amplia y extensiva de la familia reconstituida, entendiendo por tal aquella formada por una pareja adulta en la que al menos uno de los cónyuges tiene un hijo de una relación anterior. De las diversas manifestaciones de la sociedad civil se desprenden los problemas que parecen afectar de manera más directa a este modelo de convivencia familiar, eminentemente plural, equiparable en muchas cuestiones a lo expuesto en los apartados anteriores, particularmente para familias numerosas y, en ocasiones, homoparentales.

Algunas administraciones, especialmente en el ámbito local, están considerando la condición de familia reconstituida en la regulación de ciertos servicios y precios públicos (polideportivos, por ejemplo), pero, como en el caso de otros modelos de

familia, existe una laguna normativa, atribuible a que la realidad social va por delante del legislador.

Por todo ello, consideramos **necesaria la ampliación de la definición no sólo legal sino fundamentalmente social de la familia, posibilitando la visibilización y apoyo a la diversidad de las realidades familiares** y superando la hegemonía del modelo nuclear y otros estereotipos. En esta línea, parece preciso **aumentar la tipificación legal de los diferentes tipos de familia, y revisar los conceptos que se usan en los documentos y convocatorias oficiales.**

3.5. Familias acogedoras.

El acogimiento familiar es una medida de protección de niños, niñas y adolescentes alternativa a la institucionalización, por la que éste o ésta pasa a formar parte durante un determinado periodo de tiempo de otra unidad familiar distinta a la suya, que le proporciona los cuidados necesarios para su desarrollo, evitando los riesgos que supone la separación de su medio.

La familia acogedora, tanto sea familia extensa del menor o familia ajena a éste, tiene todas las obligaciones derivadas de su guarda, esto es, velar por ella, tenerla en su compañía, alimentarla, educarla y procurarle una formación integral, para lo cual recibe una compensación económica, variable, hay que decirlo, en función de la Comunidad Autónoma en la que suceda.

Pues bien, a pesar de que los programas de acogimiento familiar administrativo funcionan desde hace muchos años, en algunas Comunidades Autónomas se registran situaciones disfuncionales que están afectando, en último término, a la posibilidad de que muchos menores abandonen un régimen institucionalizado de tutela pública y se incorporen a familias acogedoras: falta de promoción del acogimiento y, en consecuencia, falta de familias acogedoras; no consideración de la compensación económica en casos de acogimiento en familia extensa; denegación -o retrasos muy prolongados en el pago- de la compensación económica a la familia acogedora por agotamiento de la partida presupuestaria, etc.

La reforma de la legislación de protección de la infancia ya en curso -y en fase avanzada- apuntala de manera especial la medida del acogimiento familiar, **recordando su prioridad respecto al acogimiento residencial** y, desde una perspectiva mucho más concreta para lo que ahora nos ocupa, **definiendo derechos y deberes de las familias acogedoras**, lo que se espera contribuya a un funcionamiento menos arbitrario por parte de la Administración y a **garantizar, en definitiva, que las familias acogedoras puedan desempeñar su función "familiar" adecuadamente vean compensados los costes de la crianza de ese niño o niña acogida y reciban el apoyo necesario para un ejercicio de la parentalidad que se**

presenta con especial dificultad. Resultaría especialmente conveniente en esta línea regular la formalización del acogimiento a través de un documento en el que consten, entre otros, los derechos y deberes de cada una de las partes, el contenido del seguimiento que realizará la entidad pública y el compromiso de colaboración de la familia acogedora en dicho seguimiento, garantizando así que el niño, niña o adolescente será el centro de la actuación protectora y que es el principio del interés superior del menor el que rige toda la intervención.

En todo caso, las familias acogedoras piden "los mismos beneficios" que tienen las familias, además de que se reconozca de manera generalizada el "acogimiento profesionalizado", es decir, el de *"aquellas familias que hacen del acogimiento su principal actividad profesional y perciben por ello una remuneración económica"*, figura ya reconocida y activa en algunos territorios autonómicos.