

# La familia, prestadora y destinataria de prestaciones

**SUMARIO:** 1. CAMBIOS SOCIALES QUE AFECTAN A LA FAMILIA. 2. LA FAMILIA COMO PRESTADORA DE SERVICIOS. 3. LA FAMILIA COMO DESTINATARIA DE SERVICIOS SOCIALES: 3.1. EL PLAN DE APOYO A LA FAMILIA: A) *Objetivos*. B) *Líneas estratégicas*. 3.2. LA FAMILIA EN LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES. 3.3. LOS SERVICIOS PARA LAS FAMILIAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A) *El grado de institucionalización de la realidad familiar en la estructura orgánica de los Gobiernos Autonómicos*. B) *Un interesante instrumento: las desgravaciones en el IRPF estatal y las modificaciones que las Comunidades Autónomas pueden hacer en el tramo autonómico del mismo*. C) *Prestaciones económicas directas*. D) *La Renta Mínima de Inserción*. E) *La puesta en marcha de una red de guarderías*. F) *Servicios para las personas mayores y dependientes*. G) *Actuaciones sobre familias numerosas*. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. CAMBIOS SOCIALES QUE AFECTAN A LA FAMILIA

A partir de los años 80, en la mayor parte de los organismos europeos, los Estados nacionales y las Regiones de Europa se observa una creciente actividad legislativa y normativa en relación con la familia. Este fenómeno se percibe también por las numerosas investigaciones, recomendaciones e informes elaborados tanto por los diversos organismos internacionales, como en todos los países europeos —entre otros conviene recordar el Rapport Gilliland (1988), el Rapport Pini (1988), el Rapport Linke (1989), el Draft Report Hulkko (1989) y el Rapport Laroque (1989); en España puede verse Fundación Foessa (1995), Iglesias de Ussel (1998),

Flaquer (1998), Alberdi (1999), Meil (1999), Muñoz, García Delgado y González Seara (1999), López López (2004)—. Son muchas las razones que explican la creciente atención a la familia por los poderes públicos.

Buena muestra de ello es la aparición de la cuestión familiar y su protección en la elaboración y debate sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuya ratificación ha sido interrumpida por el referéndum negativo en Francia y Holanda. El Tratado hace referencia a políticas sectoriales concretas dirigidas a la protección de la familia, de los mayores, de la infancia, juventud, conciliación de la vida familiar y profesional, etc., desarrollando la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Aunque el Tratado se encuentre paralizado, contiene las tendencias existentes en materia de la política social y servicios sociales. La necesidad de articular estrategias de protección y ayuda a la institución familiar es una constante en todas las normativas pero las argumentaciones y explicaciones de este hecho son múltiples e interesantes. No es simplemente una declaración de objetivos y propuestas sino responde a situaciones y demandas concretas de la sociedad.

En primer lugar, porque los ciudadanos otorgan una valoración muy alta a la familia en general y a sus propias familias en particular. Numerosas encuestas acreditan la alta valoración de la familia en la opinión pública de todos los países europeos (Inglehart, 1999; Wintersberger, 1991). Los poderes públicos centran, por tanto, sus esfuerzos en respaldar demandas asentadas entre los ciudadanos.

En segundo lugar, por los intensos cambios sociales que se suceden en todos los países europeos desde la segunda mitad del siglo xx. Los cambios han afectado a todos los aspectos de la vida familiar. Algunos deben mencionarse:

- El rápido descenso de natalidad que ha situado a países como España e Italia entre los que cuentan más baja tasa de natalidad del mundo. Si las tendencias de natalidad/fertilidad se mantienen, la población europea está destinada a una progresiva reducción.
- La perspectiva del envejecimiento creciente de la población europea, como consecuencia del descenso de la natalidad y de la prolongación —gracias a los avances médicos y sanitarios— de la esperanza de vida. Estas circunstancias implican y comportan un aumento significativo de algunas situaciones familiares (los efectos sociales del envejecimiento de la población ) que necesitan de una mayor atención, cobertura y protección social dadas las particulares demandas que presentan.

- Cambios en la estructura y dinámica familiares con incidencia sobre los servicios sociales. El aumento de la tasa de divorcios, de la fecundidad entre mujeres adolescentes, de las uniones de hecho, el retraso en la edad de emancipación familiar de los hijos, etc.
- La incorporación al trabajo extradoméstico y su continuidad en la actividad laboral durante toda la edad activa por parte de un porcentaje creciente de mujeres. Aunque subsisten discriminaciones laborales y salariales, la mujer se incorpora al trabajo con niveles educativos equivalentes al varón y, por consiguiente, con similares expectativas laborales y profesionales.
- El cambio de tendencia en movimientos migratorios. Países como España, con una larga experiencia en emigración —temporal hacia Europa o definitiva hacia América del Sur—, han cambiado bruscamente la tendencia. Ha desaparecido la emigración y ha hecho su aparición la inmigración de países africanos, América del Sur y Europa del Este. Muy a menudo estos movimientos migratorios implican grandes efectos familiares.
- Otro de los cambios importantes del último tercio del siglo XX es la emergencia del pluralismo. En todas las sociedades occidentales han existido manifestaciones de diversidad en los comportamientos y actitudes. Pero esas diversidades han estado sancionadas jurídica y, en ocasiones, también socialmente. Lo cual significaba que se vivía clandestinamente comportamientos de madre soltera, ruptura matrimonial, uniones de hecho, etc., y desde la Constitución de 1978 han sido eliminadas estas discriminaciones jurídicas. Gran parte de las situaciones que se encuadran bajo el rótulo de «familias monoparentales» responden a esa tendencia: constituyen realidades familiares que han existido siempre, pero es ahora cuando reivindican y dan publicidad a esta problemática particular. En gran parte, han obtenido un tratamiento jurídico sin discriminación respecto a las familias nucleares. Pero la emergencia del pluralismo familiar hace frente, al principio del siglo XXI, al reto de la inmigración de terceros países en la Unión Europea. En alguno de los países de inmigrantes se encuentra permitida y regulada la poligamia o los matrimonios acordados por los padres de los contrayentes, por ejemplo, lo que plantea evidentes problemas en las sociedades europeas.

Este conjunto de transformaciones familiares y sociales quiebran un supuesto básico implícito en la idea del Estado del Bienestar. Los sistemas

de protección se fundamentaban en el supuesto de una persona que se incorporaba a un trabajo —habitualmente el mismo durante toda la vida— que era el soporte para la protección —sanitaria, en la vivienda, etc.—, del resto de la familia y del propio trabajador en su vida activa y en su fase —corta— de jubilación. Pero todos los supuestos implícitos del sistema de bienestar han sido cambiados en el último tercio del siglo xx. El paro ha afectado a un porcentaje importante de la población, la esperanza de vida se ha incrementado considerablemente —y hace de la jubilación una fase incluso igual de larga que la de la vida activa, pero con grandes necesidades sanitarias—, la procreación se produce, en ocasiones, antes de la incorporación al trabajo extradoméstico y sin pareja, etc.

Estas tendencias de cambio también constituyen —por la novedad y radicalidad con que se han presentado—, acicates para que los poderes públicos les dieran respuestas adecuadas. Los cambios familiares convierten en anacrónicas buena parte de las presunciones familiares implícitas del Estado del Bienestar. La presunción de un trabajo y una familia única y duradera en el transcurso de la vida, va convirtiéndose en una experiencia vital cada vez menos difundida. Un conocido tratadista, Esping-Andersen, ha escrito al respecto que: «*El Estado de bienestar postbélico suponía una familia estable, basada en un sostenedor masculino, que garantizaba tanto una elevada fertilidad como la asistencia social extensiva dentro del hogar. Así pues, el Estado de bienestar delegaba en la familia el cuidado de los niños y los ancianos y concentraba su actuación en los riesgos que afectaban a los ingresos. A su vez, se suponía que esos riesgos eran marginales en los años activos (debido al pleno empleo y a los elevados salarios). En consecuencia, el perfil transferidor de los Estados de bienestar se concentró exclusivamente en dos colas (pasivas) del ciclo vital (el riesgo de pobreza ligado a los ancianos y a las familias con muchos hijos)*» (Esping-Andersen, 1996: 355).

Todos estos cambios —sumariamente expuestos— evidencian la necesidad de activar los servicios sociales en una esfera sometida a cambios tan vertiginosos como la familiar (Simón y Rejado, 2000). Ya no se puede dar por descontada la existencia de un modelo de familia nuclear estable con dos o tres hijos, capaz de obrar por sí sola como cámara de compensación y solidaridad entre sexos y entre generaciones, entre sujetos fuertes y débiles (Rapport Gilliland, 1988; Donati, 1992). Aún más, es preciso dejar atrás aquellas políticas sociales que intervienen después de los fracasos a fin de reparar *a posteriori* las carencias de las familias (*deficit model*), para desarrollar planteamientos que ponen el acento sobre objetivos de reforzamiento preventivo de la capacidad de autonomía de la familia (*empowering-model*).

Sobre este tema resultan especialmente relevantes las conclusiones elaboradas hace más una década por los Ministros europeos responsables para los Asuntos Sociales en el Informe final del encuentro de Varsovia: *«Las políticas sociales deberán tener como objetivo la promoción y el reforzamiento de la vida familiar y la conservación de los ligámenes familiares, considerando las específicas necesidades de los diferentes miembros de la familia. La política pública tiene necesidad de reconocer el valor de la ayuda mutua dentro de la familia y el cuidado familiar, normalmente realizado por las mujeres. Existe también la necesidad de una concreta ayuda para compensar el peso financiero del cuidado de los hijos, no penalizando así a aquellas que quieren tenerlos (...). Al mismo tiempo, la política pública debe respetar la libre elección de los individuos y tomar una posición neutral respecto a los diferentes modelos de familia»* (Ecswtr, 1987). En la misma línea se sitúan algunos documentos del Consejo de Europa: por ejemplo, el Rapport Pini (1988), y la Respuesta a la Recomendación 1074 (Consejo de Europa, 1989).

## 2. LA FAMILIA COMO PRESTADORA DE SERVICIOS

Pero la familia no es solo una institución destinataria de medidas de protección social y servicios sociales. Es también —a la vez o alternativamente— un grupo que desempeña desde siempre importantes actividades al servicio de sus miembros. El cuidado y crianza de los niños, la atención en situaciones de enfermedad, la custodia de mayores, la asunción de las consecuencias de todo orden en los casos de droga y de enfermedades como el sida, la protección por paro —de pérdida de empleo y por dificultades de acceso al primer empleo—, la prolongación de la dependencia de los hijos por la mayor duración de los estudios y el retraso en la emancipación doméstica, los intercambios de ayudas económicas y prestación de cuidados entre la red familiar (por nacimiento de un hijo, enfermedad o accidente), en estas y en otras muchas situaciones se realiza por la red familiar un complejo, pero efectivo, suministro de servicios (Wilmott, 1986; Sanicola 1990; Laville 1992; Folgheraiter y Donati 1993; Herrera 1998; Requena 1999; Simon y otros 2000; Iglesias de Ussel y Meil 2001; Hernández Rodríguez 2001).

Estos servicios, a veces yuxtapuestos a los que suministran las propias redes públicas (hospitales, servicios de empleo, etc.), constituyen un elemento básico de la organización social. En ningún país ni sistema político —han escrito Iglesias de Ussel y Meil (2001)—, ninguna institución estatal suple por completo la acción familiar. Y es tan importante su protagonismo que llegan a considerar a la familia en España como un auténtico Ministerio de Asuntos Sociales.

El 5.º Informe Sociológico sobre la situación Social de España (1995: 446 y ss.) evidenció la participación de la familia en la provisión de importantes servicios informales. Es muy habitual la capacidad de suministrar cuidados por parte de las familias españolas, pero —y es muy importante resaltarlo— estas situaciones son más frecuentes en las familias de menor nivel social. Los datos son bien notorios en todas las circunstancias:

CUIDADOS EN EL PROPIO HOGAR,  
SEGÚN CLASE SOCIAL SUBJETIVA DE LA FAMILIA  
(Porcentajes)

Casos	CLASE SOCIAL SUBJETIVA					
	Total	Alta y media alta	Media	Media baja	Obrera	Pobres
TOTAL .....	8.500	469	4.195	1.613	2.047	177
Hijos con discapacidades graves .....	1,5	1,6	1,2	1,4	1,7	6,1
Enfermo crónico .....	2,2	1,3	2,0	2,6	2,5	4,7
Persona mayor dependiente...	5,2	4,3	4,8	5,3	6,1	6,9
Persona ajena a la familia.....	0,4	0,8	0,3	0,3	0,5	0,2

*Fuente:* Fundación Foessa (1995:447).

Casi en un diez por ciento de los entrevistados reconocen la existencia de algún caso de cuidados en su hogar en diferentes situaciones. Pero el mismo estudio muestra otras formas de autoayuda y apoyo entre la red familiar extensa. El caso más claro es el de la cooperación intergeneracional familiar, que tiene una incidencia muy alta en España. La generación de los padres ayuda con gran frecuencia a sus hijos y viceversa. Los datos así lo acreditan.

COOPERACIÓN DE FAMILIA EXTENSA,  
SEGÚN CLASE SOCIAL SUBJETIVA DE LA FAMILIA  
(Porcentajes)

Modalidades cooperación	CLASE SOCIAL SUBJETIVA					
	Total	Alta y media alta	Media	Media baja	Obrera	Pobres
TOTAL .....	8.500	469	4.195	1.613	2.047	177
Los padres ayudan habitualmente a hijos casados y nietos.....	20,4	21,4	19,3	21,6	21,6	18,7
Los hijos casados viven en casa de los padres.....	4,2	3,1	3,6	4,6	5,2	7,0
Hijos casados y emancipados ayudan a padres mayores ..	10,2	12,6	9,3	10,6	10,2	21,0
Padres mayores viven en el hogar de un hijo .....	5,7	5,5	5,9	5,8	5,4	6,4

*Fuente:* Fundación Foessa (1995:449).

Toda esta red de servicios que ha prestado históricamente la familia ha estado a cargo, de una manera casi exclusiva, de las mujeres. En el pasado y presente han sido quienes han tenido a su cargo el desempeño de estos servicios básicos para la familia y la sociedad. Una investigación sobre el uso del tiempo, en la que se analiza el caso de la Comunidad de Madrid, nos ofrece interesantes elementos de reflexión. Indistintamente, todas las mujeres gastan una parte de su tiempo en la realización de tareas domésticas y actividades conectadas a las exigencias de la familia; como media, las mujeres adultas invierten en estas actividades un tiempo cinco veces superior al empleado por los hombres de la misma edad; la ausencia de pareja (en las familias de un solo progenitor) no conlleva una sobrecarga de trabajo doméstico y familiar en el único miembro adulto de la familia, más bien una neta reducción del tiempo dedicado por la mujer a estas tareas: ergo, la mujer normalmente también atiende las exigencias de la pareja, trabaje o no, o bien se acortan las tareas o se reduce el número de las que se hacen. El trabajo doméstico de la mujer comporta una restricción del tiempo libre. Esto significa que la mujer está obligada a tener en cuenta la rigidez del tiempo doméstico, que no se puede comprimir si no es dentro de ciertos límites (Durán y García, 1998).

Pero *«las transformaciones acontecidas en la ubicación de la maternidad en la economía temporal y simbólica de la mujer (...), en la participación en la educación y (...) en la inclusión en el trabajo remunerado, que constituyen las dimensiones más interesantes del cambio en los comportamientos y en los mismos modelos de géneros femeninos en todos los países occidentales»* (Blumberg, 1991:21), cambian las condiciones materiales que han hecho posible en el pasado el desenvolvimiento de la solidaridad familiar y obstaculizan —objetivamente— su mantenimiento, salvo si se difunden los contratos fijos a tiempo parcial o se reduce considerablemente la jornada de trabajo. En todo caso, el papel de la familia como prestadora de servicios se encuentra en una encrucijada al comenzar el siglo XXI.

Iglesias y Meil lo han descrito así: *«El impacto laboral en las estructuras de la solidaridad va a ser acusado a corto plazo. O bien se distribuyen esas tareas entre todos los componentes del grupo familiar —lo que significa integrar a los varones, sobre todo, y a los hijos—, o se amplía la red familiar de apoyo —con primos, sobrinos o tíos— o degeneran los servicios prestados o se transfieren a otras instancias públicas o privadas. Pero compatibilizar ese papel histórico de agente de solidaridad y la trayectoria laboral, será difícil. No sólo el cambio de valores o el aumento del individualismo, las propias biografías personales, insertas ahora en la esfera pública, obligarán a otras instancias públicas y al conjunto de la red familiar a readaptar sus experiencias y cotidianidad, para asimilar el impacto global del cambio de papel de*

*la mujer. Su acceso a posiciones más altas en la esfera laboral va a imponer, en el futuro inmediato, cambios radicales en el protagonismo que la mujer con más de 50 años ha tenido como sostén de las estructuras de solidaridad familiar. Es un cambio tan importante como el de las mujeres jóvenes en los años setenta y ochenta. Éstas han iniciado el acceso de la mujer a altos niveles ocupacionales. En dos décadas resultará cada vez más frecuente encontrarlas —en su vejez— en altos niveles ocupacionales» (2001:245).*

La erosión del papel de la familia como suministradora de servicios ha sido tan rápida, que ha invertido su situación. Hoy todos los tratadistas consideran que en la familia se encuentra uno de los principales «yacimientos de empleo» (Cachón, 1998), y cada vez con más frecuencia personas ajenas a la familia son quienes prestan servicios en custodia de niños, atención en la enfermedad, cuidado de ancianos, etc. Muchas veces son también los propios ancianos quienes asumen los cuidados familiares ante el vacío de la red familiar de servicios. Es el caso, muy habitual, de los ancianos utilizados como «abuelos guardería».

Estas tendencias acreditan las dificultades a que hace frente la familia actual para continuar desempeñando uno de los papeles que históricamente ha venido ejerciendo: de prestadora de servicios, cuidados y atención a sus miembros. Las dificultades para compaginar las responsabilidades familiares y profesionales (y, sobre todo, si se aspira a progresos en la esfera profesional) son evidentes y por ellos todos los países desarrollados han puesto en práctica medidas para facilitar a varones y mujeres el desempeño de esas dos responsabilidades. La aprobación de la Ley 39/99 de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral, constituye un instrumento importante para compatibilizar —las mujeres y los varones— su doble papel: familiar y laboral. No obstante, esta Ley de conciliación facilita y dispone instrumentos para desarrollar funciones de cuidado ante las necesidades de las personas dependientes de la familia (en sentido amplio, pues las posibilidades se amplían a familiares dependientes) pero registra un déficit importante: no articula una política de servicios compatible. En la medida en que no se obtengan recursos de servicios las dificultades para conciliar vida familiar y vida laboral se mantendrán, máxime cuando cada vez más la mujer se incorpora al mercado laboral extradoméstico.

Pero las dificultades estructurales para la prestación de servicios por la familia, han coincidido en el tiempo con el desarrollo de fórmulas jurídicas que utilizan a la familia como prestadora de servicios.

Un buen ejemplo es el acogimiento familiar, una institución que acredita el funcionamiento de la familia como institución prestadora de servicios. El acogimiento permite convivir al menor con una familia, dife-



rente a la suya, que asume la obligación de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo y procurarle una formación integral. Los servicios sociales deben realizar una selección rigurosa y preparación de las familias que reciben a los niños. El acogimiento puede adoptar diferentes modalidades:

- a) Permanente, cuando las probabilidades de retorno del menor a su familia de origen se consideran reducidas.
- b) Simple, cuando existe previsión de retorno del menor.
- c) Abierto, o de fin de semana y vacaciones; el menor convive con la familia alternativa durante los periodos vacacionales.

El acogimiento no implica la ruptura de los lazos del menor con la familia de origen. Las visitas son consideradas no solo un derecho de los padres, sino como derecho propio de los menores en relación con sus progenitores. De hecho, las Comunidades Autónomas han regulado, en muchos casos, medios para efectuar las visitas y encuentros entre padres e hijos en acogimiento.

El acogimiento cuenta por tanto con semejanzas, pero también diferencias, con la adopción. En ambos casos, el menor se integra en un núcleo familiar diferente al de origen, del que se encuentra separado. Pero mientras que la adopción crea vínculos de filiación entre el adoptante y el adoptado y extingue los lazos del menor con su familia natural, nada de esto ocurre con el acogimiento. El acogimiento puede tener un carácter provisional o permanente, pero no produce la ruptura de la relación del menor con su familia natural. (García Llorente y Roig, 1997: 225).

El acogimiento es pues una figura jurídica que revela el importante papel que la familia juega para hacer frente a situaciones de necesidad y problemas de otras familias. Y si siempre han existido modalidades de solidaridad natural entre los ciudadanos y las familias, las transformaciones sociales han llevado a incorporar al ordenamiento jurídico esta forma de desempeño por la familia de servicios sociales.

En todo caso, la adopción puede ser contemplada también como una modalidad de actuación de la familia como servicio social, aunque su análisis sea más propio considerarlo en un capítulo sobre Servicios Sociales para menores. Pero tanto, la adopción, como la obligación de alimentos entre parientes —establecida en el artículo 142 y siguientes del Código Civil—, son ejemplos de los múltiples mecanismos jurídicos orientados a la protección y bienestar de la familia.

En cualquier caso, la figura del acogimiento se amplía en la actualidad a los supuestos de acogimientos de mayores para evitar el internamiento

de éstos ante las dificultades para desarrollar su vida de forma independiente. De forma similar a los menores, las familias pueden acoger a personas mayores y así permitir que estos se mantengan en su entorno habitual de convivencia. Indudablemente, esta estrategia también se está convirtiendo en una alternativa a la creación de nuevas plazas residenciales ante las necesidades, de un sector poblacional, que se amplía en porcentajes considerables.

### 3. LA FAMILIA COMO DESTINATARIA DE SERVICIOS SOCIALES

El papel de la familia como destinataria de los Servicios Sociales tiene su fundamento en elementos básicos de las sociedades desarrolladas y sus objetivos de protección y bienestar a todos los sectores y grupos sociales. Precisamente por ello figura en lugar preferente en las Constituciones.

La Constitución española inicia su capítulo dedicado a los «Principios rectores de la política social y económica» mencionando a la familia: «*Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia*» (art. 39.1). Los apartados siguientes aseguran, igualmente, la protección integral de los hijos —con independencia de la filiación— y de las madres. Añade que los padres deben prestar asistencia a los hijos durante su minoría de edad y en los casos que legalmente proceda.

La Constitución incluye otras previsiones de naturaleza familiar como en relación a la juventud (art. 48), disminuidos (art. 49), de la tercera edad a los que los poderes públicos «*promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio*» (art. 50). A estos mandatos debe añadirse los contenidos en el artículo 9.º que atribuye a los poderes públicos la obligación de remover los obstáculos que impidan o dificulten la libertad o igualdad y la del art. 14 que reconoce la igualdad de todos los españoles ante la ley «*sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*».

La Constitución española enuncia un conjunto muy ambicioso de obligaciones y principios que deben regir la actividad legislativa y la actuación de los poderes públicos. En ella se encuentra la raíz básica de los servicios sociales para la familia, en los compromisos en favor del bienestar social.

El contenido de la Constitución coincide plenamente con las orientaciones de la Unión Europea. Más que en sus textos fundacionales, la Unión Europea ha dado un fuerte impulso a la dimensión familiar de las políticas comunitarias y, muy especialmente, de la propia política social. Este compromiso también se ha puesto de manifiesto en la Constitución Europea, cuando se afirma la necesidad de dar cobertura y protección a la familia tanto en los ámbitos económicos y políticos, como en la esfera social (art. II-93.1).

El Observatorio Europeo de las Políticas Familiares ha permitido sistematizar y divulgar las acciones de cada Estado en favor de la familia. La situación de las madres solteras y de las familias monoparentales, las medidas de protección a los niños menores, las actuaciones en favor de la compatibilidad entre las responsabilidades familiares y laborales han sido los principales ámbitos de desarrollo de las acciones en favor de la familia en la Unión Europea (Gomis, 1994 y Garrido, 2000).

En todos los países europeos el poder ejecutivo cuenta con unidades administrativas dedicadas específicamente a desarrollar las políticas y actuaciones sobre la familia. El nivel administrativo es, en muchos países, de Ministerio, pero en España corre a cargo de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad<sup>1</sup>.

El cometido de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad es, entre otros, el análisis, elaboración, coordinación y seguimiento de los programas en materia de servicios sociales y de la protección y promoción del menor y de la familia.

Pero las medidas públicas son muy numerosas en muchos aspectos de la legislación ordinaria, por su relevancia merece recordarse, las prestaciones de la Seguridad Social reguladas en la Ley General de Seguridad Social de 1994 que establece varios tipos de prestaciones específicas para la familia: prestaciones por hijo a cargo en su modalidad contributiva y en su modalidad no contributiva, (modificado por Ley de 2003 donde todas las prestaciones económicas por hijo a cargo pasan a la modalidad de no contributivas). En estos casos se fija una prestación económica por hijo a cargo, con arreglo a determinados requisitos. Las prestaciones por muerte y supervivencia dentro de las cuales están recogidas las pensiones de viudedad y de orfandad constituyen también instrumentos de protección familiar contemplados por la Seguridad Social.

---

<sup>1</sup> Real-Decreto 553/2004 de 17 de abril y Real-Decreto 552/2004 de 19 de abril de configuración orgánica-administrativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

### 3.1. EL PLAN DE APOYO A LA FAMILIA

La familia es la destinataria natural y privilegiada de los servicios sociales. Si entendemos por servicios sociales como «*uno de los sistemas públicos de bienestar dentro de un Estado Social, que a través de la administración y de la sociedad, tienen la finalidad de integrar y compensar a los ciudadanos y grupos desfavorecidos y de promocionar y universalizar el bienestar social*», todas las medidas previstas en cada país pueden tener una repercusión familiar (Garcés 1996:55).

Los servicios sociales actúan sobre la familia de dos maneras diferentes. Por un lado, de una forma directa y explícita, haciendo a la familia, como tal grupo, destinataria de los servicios, instrumentos y normativa. Y por otro, de manera indirecta o implícita cuando el grupo familiar como tal es beneficiario de medidas y servicios disponibles pero no establecidos para prestar apoyo directo a la familia sino al conjunto de la población.

Puede decirse que en España la familia es, sobre todo, beneficiaria de los servicios sociales de manera implícita o indirecta por las medidas de carácter general disponibles en la sociedad. Los servicios de atención primaria, por ejemplo, al atender al conjunto de la población, suministran apoyo a la familia a través de las prestaciones que recibe cualquiera de sus miembros.

#### A) *Objetivos*

De esta manera, la familia se convierte en un grupo que puede recibir toda la constelación de prestaciones, programas y recursos con los que cuenta una sociedad para atender las necesidades sociales. Los posibles campos de actuación que afectan a la familia son múltiples, como puede comprobarse con la enumeración de objetivos básicos que establece el Plan Integral de Apoyo a la Familia en España aprobado por el Gobierno el año 2001. La globalidad de sus objetivos acredita la multidimensionalidad de acciones que conlleva la protección a la familia:

1. Incrementar la calidad de vida de la familia. El objetivo no es sólo incrementar el bienestar económico de los hogares, sino la promoción de los valores personales y sociales que la mayoría de los españoles asocian a su ideal de familia: estabilidad, autonomía, comprensión, acceso a la educación y a la cultura.
2. Fomentar la solidaridad intergeneracional. Se trata de establecer medidas de apoyo y fortalecimiento de la familia y sus miembros

más débiles para que puedan afrontar, sin quebranto en su calidad de vida, los cambios producidos en la esfera social, laboral y demográfica.

3. Apoyar a la familia como garante de la cohesión social. Su objetivo es reconocer y respaldar la labor solidaria que la familia realiza dentro de la sociedad, con una función de cohesión intra e intergeneracional de la que toda la sociedad resulta beneficiada.
4. Prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales. Se trata de mecanismos dirigidos a respaldar familias que hacen frente a situaciones de riesgo de exclusión social, familias monoparentales entre otras.

## B) *Líneas estratégicas*

Los objetivos anteriores van a concretarse en diez líneas estratégicas que marcan las pautas a seguir por el ejecutivo en cuestión de familia durante el periodo fijado por el plan para su implementación, 2001-2004. Estas diez líneas estratégicas tienen plasmación en la propuesta de más de cincuenta medidas concretas de actuación para desarrollar en colaboración con las Comunidades Autónomas españolas y los entes locales. Las estrategias de desarrollo son las siguientes:

- Política fiscal y de rentas. Se trata de mejorar el tratamiento fiscal que reciben las familias en España. (En la reforma del IRPF de 1998 se incorporó un mínimo vital que declara la exención de un mínimo de renta que varía según las circunstancias personales y familiares del declarante. Está previsto compensar las rentas familiares en función de las cargas que soportan y de favorecer la formación de nuevos hogares independientes. Esta política fiscal y de rentas se profundizó en la reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el 2002. En este caso, se consolidan las bonificaciones fiscales por familiares: hijos a cargo, mayores, minusválidos y se confirma la necesidad de respetar un mínimo de renta exento por cuestiones personales y familiares).
- Mejora de las prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo. Se persigue incrementar las cuantías de las prestaciones económicas por hijo a cargo, ampliar el límite máximo de ingresos anuales establecidos para tener derecho a las prestaciones o incrementar la cuantía de la prestación económica de pago único por nacimiento de

hijo. (En el 2003, las prestaciones económicas por hijo a cargo pasaron a considerarse bajo la modalidad no contributiva de transferencias de la Seguridad Social).

- Conciliación de la vida familiar y la vida laboral. Se pretende suministrar servicios diversificados para las familias con personas dependientes —mayores, discapacitados, enfermos crónicos, etc.— que contribuyan a crear condiciones más favorables al desempeño de su función social y que faciliten la conciliación entre vida laboral y responsabilidades familiares. Entre otras medidas tiene previsto el incremento de Servicios de Ayuda a Domicilio y Teleasistencia y de Estancias Diurnas y Temporales en Residencias.
- Política de vivienda. Se orienta a reforzar la dimensión familiar en la política de la vivienda, adecuando la oferta a las características y necesidades de las familias en especial en el caso de familias numerosas.
- Favorecer el acceso de las familias a las Nuevas Tecnologías. La promoción de una sociedad del conocimiento pasa, necesariamente, por las familias. Se trata de favorecer el acceso de las nuevas Tecnologías a las nuevas viviendas, desarrollo de instrumentos de Teleasistencia destinado a personas necesitadas de cuidados especiales. Desarrollar la formación en el manejo básico de internet entre personas mayores y jóvenes, o mejorar la protección de la infancia en Internet
- Revisión del derecho de familia. Unas medidas tienen que ver con la ruptura matrimonial, garantizando el derecho de visita de los abuelos a los nietos, hacer frente al incumplimiento del régimen de visitas a los hijos en caso de separación o divorcio o la posible tipificación como delito la sustracción de menores.
- Desarrollo de los servicios de orientación y mediación familiar. España ha desarrollado un marco jurídico análogo al de otros países europeos pero no se han establecido suficientemente servicios de apoyo a las familias en situaciones de crisis. Y estos servicios de orientación y mediación pueden desempeñar un papel muy importante tanto para reconducir la situación de conflicto y evitar la ruptura, como para negociar de manera pacífica los efectos de la ruptura. Las Leyes de Mediación que han comenzado a aprobar distintas Comunidades Autónomas, organizan servicios de orientación para todos los miembros de la familia, de mediación para la solución pacífica de los conflictos en los procesos de ruptura y puntos de encuentro familiar para el cumplimiento del régimen de visita de los hijos tras la separación de la pareja, cuando no pueda desarrollarse de forma autónoma.

- Apoyo a familias con necesidades especiales. Son un conjunto de actuaciones y servicios destinados a atender a familias en situaciones complejas por estar en dificultad social o riesgo de exclusión, de familias monoparentales con hijos menores y las sometidas a algún tipo de violencia familiar. Se trata de favorecer la inserción social con la integración en el mercado laboral y mejorar las pensiones de viudedad y orfandad.
- Fomento de la participación social y el acceso a la cultura de las familias. Entre los objetivos que pueden señalarse se encuentra el crear una página *web* que contenga información sobre las ayudas a las familias, facilitar asesoramiento técnico y apoyo financiero a ONGs que trabajen en favor de la familia.
- Elaborar una nueva Ley de Protección a las Familias Numerosas, que sustituya a la Ley 25/71 de 19 de junio, claramente insuficiente para la realidad social y familiar española a principios del siglo XXI.

En el caso de las familias numerosas habría que destacar algunas cuestiones. La Ley de protección a las familias numerosas se aprobó en noviembre de 2003, (Ley 40/2003 de 18 de noviembre), tras numerosas peticiones y demandas formuladas por la Federación Nacional de Familias Numerosas. Este nuevo precepto jurídico deroga la legislación anterior que regulaba el tratamiento de estas familias desde 1971 (Ley 25/1971 de 19 de junio).

El articulado de la Ley 40/2003 reconoce que la situación de las familias numerosas en nuestro país se ha modificado considerablemente, en los últimos años, por lo que era necesario adaptar la legislación a las nuevas circunstancias. La reducción del porcentaje y número de familias numerosas en nuestro país es una constante, tal y como indican los datos demográficos (INE, 2001). De la misma forma, las demandas y necesidades de estas familias se han modificado en el tiempo y se instaba al reconocimiento de las dificultades y obstáculos a los que éstas tienen que hacer frente para su desarrollo. Por este motivo, la Ley establece en su articulado una nueva catalogación o clasificación de las familias numerosas.

La variación del número de hijos para obtener el título de familias numerosas y la intención de establecer unas disposiciones generales básicas para todo el Estado son los principales objetivos de la Ley de familias numerosas. Esta regulación jurídica pretende configurar unos mínimos que, sin embargo, pueden ser modificados por las Comunidades Autónomas para acumular un mayor número de recursos para las familias numerosas (Disposición Adicional Segunda).

La Ley 40/2003 entiende por familia numerosa «*la integrada por uno o por dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes*», (art. 2) y reduce, únicamente, a dos, las categorías de las familias numerosas (art. 4): *especial* (aquellas familias formadas por cinco o más hijos y las de cuatro, de los cuales al menos tres son por partos múltiples, adopción o acogimiento) y *general* (las restantes unidades familiares).

De la misma forma, la Ley también reconoce que dados los múltiples cambios que se han producido en la institución familiar, las múltiples formas de entrada, permanencia y salida de la familia<sup>2</sup>, se deben ampliar los supuestos que definan una familia numerosa (art. 2, Ley 40/2003). Buena muestra de ello es lo que reconoce el art. 2.2.c, cuando regula que será considerada familia numerosa aquella donde «*el padre o la madre, separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal*». No obstante, tales criterios se modifican según los ingresos de la unidad familiar (art. 4.2.) o la presencia de alguna persona discapacitada en la familia (art. 4.3).

Con respecto a las ventajas y recursos de apoyo y protección que normaliza la Ley, debemos reseñar algunas cuestiones, aunque la situación no varía en exceso a la anterior. La Ley no concreta medidas específicas en su articulado sino que remite a desarrollo legislativo posterior, en coordinación y colaboración con las Comunidades Autónomas españolas. En algunas situaciones sí se constituyen algunas estrategias de ayuda. Tal es el caso de los beneficios para la contratación de cuidadores cuando los progenitores trabajen fuera del hogar, (45% de las cuotas de la Seguridad Social, art. 9) o en el ámbito educativo donde se fijan descuentos y deducciones en las tasas y precios de matriculación y examen, (art. 12.2.). Otra de las pocas excepciones es la que se contempla en la Disposición Adicional Primera, cuando se regulan acciones en materia de empleo y de la Seguridad Social (incremento del límite de recursos económicos para tener derechos a las asignaciones económicas por hijo a cargo, ampliación del período de cotización en los casos de excedencia por cuidado de hijos o ampliación del periodo de reserva de puesto de trabajo en los casos de excedencia por cuidado de hijos).

La protección de las familias numerosas en España remite, en gran medida, a las estrategias diseñadas e implementadas por las Comunidades Autónomas pues el Estado únicamente establece unos mínimos, no en vano, buena parte de las competencias están transferidas a las Autonomías.

<sup>2</sup> Véase G. Meil (1999).



El objetivo de la Ley es ofrecer y articular un trato más favorable a las familias numerosas, tratando de reducir y eliminar los obstáculos a los que tienen que hacer frente para desarrollar sus funciones pero también es cierto que necesitan de la actuación tanto de las Comunidades Autónomas como de las Entidades Locales (gestionan gran parte de los posibles recursos de apoyo).

### 3.2. LA FAMILIA EN LAS LEYES DE SERVICIOS SOCIALES

Los Estatutos de Autonomía no mencionan, entre sus competencias en materia de servicios sociales, a la familia. Sólo en el Estatuto de Andalucía aparece el término, pero referido específicamente a la «orientación y planificación familiar». En los demás Estatutos se encuentran citadas las competencias en aspectos concretos de la vida familiar, como infancia, tutela de menores, tercera edad o minusválidos.

Sin embargo, el panorama cambia por completo si examinamos las Leyes de Servicios Sociales aprobadas en cada Comunidad Autónoma para implantar en cada una de ellas, un sistema público de servicios sociales que ponga a disposición de personas y grupos en que se integran *«recursos, acciones, prestaciones para el logro de su pleno desarrollo, así como la prevención, tratamiento y eliminación de las causas que conducen a la marginación»*. (Alemán y Barranco, 1998:30).

Las Leyes de Servicios Sociales otorgan un importante papel a la familia, tanto de manera específica como genéricamente (ver anexo 1). Buen ejemplo de las competencias genéricas sobre la familia se encuentra en la Ley de la Comunidad Valenciana al establecer un Servicio Social especializado que *«garantizará la atención integral de la familia, infancia y juventud, atendiendo a cuantos problemas puedan incidir en su bienestar, previniéndolos o subsanándolos»* (art. 14).

Las referencias son mucho más abundantes en aspectos concretos de la vida familiar en las distintas Leyes de Servicios Sociales. Antoni Vila (1990:19-20) sistematizó el tratamiento de estas leyes a la familia en cuatro aspectos que por su claridad seguiremos, aunque desde su publicación hayan cambiado un tercio de las leyes autonómicas. Son los siguientes:

- La familia como ámbito específico de actuación de los Servicios Sociales. La familia aparece como ámbito de los servicios sociales, en general con la infancia, adolescencia o juventud. En ocasiones las referencias van acompañadas a miembros de la familia con necesida-

des especiales, como a la tercera edad y las personas discapacitadas. La familia aparece entendida de forma amplia y equiparada a otras «unidades de convivencia alternativa» (art. 6 Ley de Andalucía y art. 15 Ley Valenciana).

- La familia en los Servicios Sociales comunitarios. Los Servicios Sociales comunitarios constituyen la estructura básica del sistema público de servicios sociales. Es el primer nivel de atención a los ciudadanos, con unidades polivalentes y multidisciplinarias. En varias Leyes (anexo 1) se menciona específicamente a la familia como destinataria de estos servicios. Pero para estos servicios la familia desempeña un papel central para el diagnóstico del problema, la identificación de las necesidades y para las estrategias de prácticas preventivas. Los Servicios Sociales Comunitarios ofrecen atención a la familia:
  - a) Servicio de Información, Valoración y Orientación, que ofrece información, orientación y asesoramiento a los ciudadanos en relación con los derechos y recursos sociales existentes para la resolución de las necesidades planteadas.
  - b) Servicio de Ayuda a Domicilio. Tiene como objetivo prevenir situaciones de crisis personal y familiar, prestando atenciones de carácter doméstico, social y psicológico a los individuos o familiares en situación de necesidad para facilitar la autonomía personal en el medio habitual.
  - c) Servicio de Convivencia. Presta servicios de alojamiento temporal o permanente a las personas carentes de hogar o con graves problemas de convivencia a través de residencias, hogares sustitutivos y viviendas tuteladas.

Los Servicios Sociales comunitarios se prestan en los Centros de Servicios Sociales que son la estructura integrada de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales que gestionan los correspondientes programas para hacer efectivas las prestaciones básicas ofrecidas por los diferentes Servicios. Uno de sus programas es el de Familia y Convivencia, para garantizar la prestación de ayuda a domicilio y alojamientos alternativos.

- La familia en los Servicios Sociales especializados. Los Servicios Sociales especializados se dirigen a sectores específicos de la población que, por cualquier circunstancia o condición social, cultural o económica, requieren un tipo de atención especializada. Todas las leyes autonómicas contemplan —con mayor o menor alcance— a la familia como objeto de los servicios especializados con el fin de:

- a) Prevenir déficits sociales y situaciones de marginación.
- b) Favorecer la convivencia familiar y la estabilización de la estructura familiar.
- c) Paliar situaciones carenciales familiares.
- d) Evitar los internamientos y el desarraigo de su medio familiar (Vila 1990:20).

Las áreas de actuación de los Servicios Sociales especializados son: Menores en situación de riesgo; Drogodependientes; Minusválidos; Reclusos; Personas sin techo; Juventud; Inmigrantes; Mujeres; Tercera Edad.

Las Leyes enumeran numerosos instrumentos para conseguir sus objetivos. Viviendas tuteladas, familias de acogida, programas de mediación familiar, apoyo a las familias numerosas, a la planificación familiar, pisos refugio, centros de día, Residencias asistidas, comedores sociales, Albergues, etc.

- La familia como beneficiaria de prestaciones económicas. Algunas Leyes de Servicios Sociales contemplan igualmente a la familia como destinataria de prestaciones económicas en circunstancias singulares. Se regula explícitamente en pocos casos, aunque subyace, implícitamente, en numerosas actuaciones de los servicios sociales de base y de los especializados.

Pero algunas Comunidades —la de Madrid, por ejemplo— establecen prestaciones no periódicas para evitar internamientos innecesarios a ciudadanos en situaciones de reconocida necesidad. E incluso contemplan que podían concederse ayudas económicas periódicas en casos excepcionales.

Las previsiones de prestaciones económicas han adquirido desarrollo propio y algunas Comunidades han regulado Ingresos Autonómicos de Integración o un sistema de Garantía de Rentas Mínimas que configuran un paso más en el desarrollo de prestaciones sociales y que, todas ellas, contemplan la situación familiar como determinante para la concesión de las ayudas. Un sistema que ha sido implantado desde 1989 en otras Comunidades.

### 3.3. LOS SERVICIOS PARA LA FAMILIA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

España no se ha caracterizado por el desarrollo de una política familiar explícita y directa de apoyo a la familia. Por política familiar se entiende aquella medida adoptada por el Gobierno para aumentar, sostener o cambiar la estructura y la vida familiar (Iglesias de Ussel, 1998). Sin embargo,

toda política familiar contempla múltiples posibilidades de acción, y no significa la actuación en un área concreta y específica. Se trata de un conjunto de medidas o instrumentos de política pública más o menos articulada para reconocer las funciones sociales que cumplen las familias (Meil, 1995)

No obstante, se pueden plantear dos posibilidades de actuación en cuanto a la formulación de la política familiar: explícita o implícita. Esta intencionalidad de la política pública se medirá en función del grado de articulación de valores, objetivos y medidas políticas que permitirán dilucidar el grado de desarrollo. En definitiva, se puede reconocer explícita o directamente cuando el objetivo prioritario es proteger, estimular o reestructurar formas de familia; la familia es eje y punto de referencia. Por el contrario, se considera una política familiar implícita o indirecta aquella donde la familia no es punto prioritario de referencia de las actuaciones.

En España las medidas públicas de apoyo y protección a la familia se activan desde la sectorialidad y la fragmentación sin una concepción global y coherente, sin tener en cuenta la necesidad de ayudar a las familias como grupo social indispensable para el desarrollo de la sociedad. Sin embargo, esta fragmentación y descoordinación en la formulación de las políticas públicas que afectaban cotidianamente a la familia se vio parcialmente mejorada tras la aprobación por parte del Gobierno en el 2001 del Plan Integral de Apoyo a las Familias.

Sin embargo, la carencia de un marco unitario y coherente de actuaciones sobre las familias no ha impedido que algunas Comunidades Autónomas, a partir de su capacidad competencial, hayan puesto en marcha instrumentos y actuaciones de protección a la familia. Y esta tal vez sea una peculiaridad: la gran heterogeneidad en los servicios sociales orientados a la familia. Junto a las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y Diputaciones han desarrollado gran número de iniciativas en materia de servicios sociales —particularmente orientadas a la familia—, cuya realidad es todavía poco conocida en la literatura especializada.

El mapa autonómico no presenta homogeneidad ninguna, sino se registran distintas pautas de actuación. En lo que sí existe una actuación común es en la protección de aquellas familias en exclusión social o con problemas de marginación. En cualquier caso, hacer un diagnóstico sobre la situación de las políticas familiares en las Comunidades Autónomas españolas es una tarea excesivamente compleja por una cuestión principalmente: el dinamismo que esta política pública registra en la actualidad dado los continuos cambios que se producen.

La familia ha adquirido notoriedad pública en los últimos años en la sociedad española por múltiples razones: envejecimiento de la población,

caída de la natalidad, despoblamiento de núcleos rurales, mayores demandas de servicios y de prestaciones, incapacidad gubernativa para hacer frente a estas nuevas necesidades sociales, etc. En la medida en que estas situaciones forman parte de la agenda pública y política de los ejecutivos autonómicos el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias varía.

A) *El grado de institucionalización de la realidad familiar en la estructura orgánica de los Gobiernos Autonómicos*

La multiplicidad de opciones y de variantes de dicha política pública va en correlación con una determinada estructura social. Indudablemente, el desarrollo de una política familiar concreta y coherente dependerá de las necesidades que la población de dicha Comunidad Autónoma registre. Uno de los indicadores claves para catalogar la política que en relación a la familia se está llevando a cabo desde las Comunidades Autónomas es el grado de institucionalización que la realidad familiar tiene en la estructura orgánica del gobierno autonómico o el grado de coordinación que existe en la implementación de las actuaciones.

En Galicia existe una Consejería de la Familia, al igual que en Madrid, en Aragón, en La Rioja y en Castilla y León (de reciente creación en estas últimas cuatro Autonomías, tras las elecciones autonómicas de 2003). En Cataluña una Secretaría de la Familia dependiente de la Consejería de Bienestar Social se ocupa de las funciones relacionadas con la protección y ayuda de las familias. Sólo estas seis Autonomías, ha manifestado en un primer órgano de gobierno su preocupación por la familia y por las necesidades y demandas que ésta registra en la actualidad.

En la Comunidad Valenciana la Dirección General de la Familia y la Comisión Interdepartamental de la Familia para el estudio de la realidad familiar y las medidas a poner en marcha son las encargadas de determinar cuáles son las estrategias a seguir en cuestión familiar. La mayoría de las Comunidades Autónomas cuenta en su organigrama de gobierno con una Dirección General de Familia e Infancia o Menores que desarrolla y elabora las políticas de apoyo a las familias: en Andalucía existe la Dirección General de Infancia y Familia en la Consejería de Asuntos Sociales, en Navarra existe una Sección de Familia, etc. La principal particularidad se encuentra en el País Vasco. En esta Comunidad es el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Inserción Social, el que realiza el seguimiento de las necesidades de las familias y plantea las mejoras para su protección, al igual que es el órgano encargado del seguimiento y evaluación de la implementación del plan de

apoyo a las familias. En cierta medida, este indicador permite medir el grado de importancia en la implantación de servicios para la familia.

Hacer un balance hasta el momento de las actuaciones sobre la familia en las Comunidades Autónomas debe estar sujeto a una cierta cautela dado los cambios que se están produciendo en la actualidad, tal y como hemos indicado con anterioridad. Algunas Comunidades Autónomas han desarrollado y puesto en marcha planes integrales de apoyo o han manifestado un claro y explícito programa de actuaciones cuyo punto de referencia es la familia.

Es el caso de Galicia con el III Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF) y la Ley 3/1997 de 9 de junio de la familia, la infancia y la adolescencia; Cataluña con el desarrollo de otro Plan Integral de la Familia (1993) y con la Ley 18/2003 de 4 de julio de apoyo a las familias; Castilla y León con la declaración de apoyo explícito a la familia a partir del desarrollo de distintos Planes Regionales Sectoriales y de distintos Decretos y Acuerdos de apoyo a las familias (Decreto 292/2001 de 20 de diciembre y el Acuerdo 9/2004 de 22 de enero) o la Comunidad Valenciana (Plan Integral de Apoyo a la Familia y a la Infancia, 2002-2005), Navarra (Plan de Apoyo a las familias, 2001-2004), Andalucía (Decreto de apoyo a las familias andaluzas 127/2002) y País Vasco, (Plan Interdepartamental de apoyo a las familias con hijos e hijas, 2001-2004).

Por el contrario, otras Comunidades actúan a partir de la protección de determinados miembros de la familia como menores (Baleares o Extremadura), en torno a la protección e igualdad de la mujer (en todas las Comunidades), la protección de familias con problemas de marginación, etc. Indudablemente, el abanico de posibilidades de protección es múltiple y en cierta medida dependerá de la ambición en el desarrollo de la Política Familiar que cada Comunidad Autónoma quiera y pueda desarrollar en correlación a sus necesidades y recursos.

B) *Un interesante instrumento: las desgravaciones en el IRPF estatal y las modificaciones que las Comunidades Autónomas pueden hacer en el tramo autonómico del mismo*

Uno de los instrumentos más utilizados de protección a la familia son las bonificaciones fiscales que trasladado al ámbito español son las desgravaciones en el IRPF a nivel estatal y, en particular, las modificaciones que las Comunidades Autónomas pueden hacer en el tramo autonómico del impuesto. No en vano, todas las familias pueden beneficiarse de las bonificaciones fiscales que se aplican en el Impuesto sobre la Renta de las

Personas Físicas. Con las reformas llevadas a cabo por el Partido Popular (Ley 40/1998 de 9 de diciembre, de medidas fiscales del Estado y Ley 46/2002 de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del Estado), éstas dejaron de aplicarse en la cuota del Impuesto para aplicarse en la base imponible. De la misma forma, con estas reformas se introdujo la cuestión del mínimo vital personal y familiar, que supone el reconocimiento de unos gastos mínimos que no deben ser gravados dado que no configuran realmente renta disponible (el mínimo personal se fijó en 3.400 €, el mínimo personal en una unidad familiar monoparental se establece en 5.500 € y en una unidad biparental en 6.800 €).

No obstante, junto a estas bonificaciones fiscales, las Comunidades Autónomas disponen de un porcentaje del IRPF que ellas pueden aplicar en aquellos conceptos y en cuantías que consideren oportunos, ejerciendo una capacidad regulada por Ley. Muchas Autonomías han puesto en marcha estas reducciones pero no todas se dirigen a las familias pues se pueden aplicar en múltiples casos. En Cataluña, se desgravan por nacimiento o adopción: 300,51 € por el segundo hijo y cada uno de los siguientes. En la Comunidad Valenciana las deducciones son a partir del segundo hijo (150 € por nacimiento o adopción y 200 € por nacimiento o adopción múltiple, aunque las cuantías se modifican cuando los menores tienen algún grado de minusvalía). En Castilla y León las desgravaciones varían en función del número de hijos: 100 € para el primer hijo, 205 € para el segundo, 500 € para el tercero y siguientes. En el caso de Galicia las deducciones por nacimiento son de 240 € (con independencia del rango del hijo y del número de descendientes de la familia) y 300 € en los casos de partos múltiples.

En la Comunidad de Madrid también se aplican unas bonificaciones fiscales autonómicas considerables en el caso de nacimiento de hijos. No obstante, las cuantías varían según el rango del hijo: 600 € por el nacimiento del primer hijo, 750 € si se trata del segundo hijo, 900 € se es el tercer hijo y se produce un aumento de 200 € más cuando se trata de adopciones o partos múltiples (por cada hijo). Estas son las estrategias fiscales más importantes aunque bien es cierto que en otras Regiones también se aplican algunas bonificaciones por cuestiones como familias numerosas, por cuidado de mayores o de menores. Tal es el caso de Castilla-La Mancha, Islas Baleares, La Rioja, Aragón o Asturias.

En cualquier caso, también habría que reconocer la particular situación de las Comunidades del País Vasco y de Navarra. Ambas Autonomías disponen de un Régimen fiscal diferente al resto del territorio español por lo que las reducciones familiares son distintas. De esta forma, se com-

prueba la variabilidad de las situaciones y la importancia de los incentivos fiscales en las actuaciones sobre la familia.

### C) *Prestaciones económicas directas*

Otro de los instrumentos más utilizados por las Comunidades Autónomas españolas son las prestaciones económicas directas, transferencias de renta que se orientan a las familias por cuestiones como nacimiento de hijos, cuidado de hijos, partos múltiples... En estos casos, no todas las familias pueden acceder a estos recursos financieros pues, la mayoría de las veces, se fijan como requisitos previos de acceso no superar unos determinados límites de renta. La cuantía y concepto de las mismas varía considerablemente entre unas Autonomías y otras.

Teniendo en cuenta que tales ayudas pueden ser calificadas de universales o selectivas, se puede indicar que en estos momentos algunas Comunidades otorgan ayudas a todas las familias que cumplan unos criterios pero no de rentas. En el caso de nacimientos, por ejemplo, en el País Vasco se dan 1.100 € a partir del segundo y de pago único o de 1.100 €/año, hasta que el menor cumpla los cinco años, cuando se trate del tercer hijo. En Cataluña, las ayudas son universales para las familias en concepto de cuidado de hijos, pues éstas se mantienen hasta los tres años, y la cuantía depende del número de hijos (600 €/año). No obstante, donde se registran más casos de universalidad en estas prestaciones es en los partos múltiples. Éstas son las Autonomías de Castilla-La Mancha (desde 270 € a 900 €), Galicia (751 €), Navarra (entre 72 € al mes y 240 €) o el País Vasco (entre 1.200 €/año y 5.400 €/año).

La multiplicidad de opciones dificulta identificar todas las posibilidades que al respecto pueden aprobarse en cada una de las Autonomías, pero las más desarrolladas son las transferencias económicas directas en los casos de nacimiento de hijo, en los partos múltiples y para el cuidado de los hijos. Estas últimas se otorgan durante un periodo de tiempo que suele ser de tres años. En la medida en que estas ayudas sean universales, todas las familias podrán disponer de estos recursos. En cuanto se establecen criterios o límites de renta, sólo aquellas familias que se encuentren por debajo de estos umbrales (que se modifican según las Regiones) se beneficiarán de estas prestaciones económicas.

### D) *La Renta Mínima de Inserción*

El otro gran instrumento de actuación es la Renta Mínima de Inserción que se destina a las familias con menos recursos. La mayoría de los países



de la Unión Europea tienen establecidas rentas mínimas para atender las necesidades esenciales de la pobreza. Lo mismo ha ocurrido en España, que se ha introducido desde 1989 en diversas Comunidades Autónomas. Se trata de un instrumento que concede a toda persona que carezca de recursos mínimos de supervivencia una prestación económica que le permita mantenerse, aunque no haya trabajado, a la vez que se reconoce el derecho a la inserción mediante apoyos personalizados para el acceso a los programas de los Servicios Sociales y de Empleo.

Es una medida implantada bajo diversas expresiones —salario social, renta mínima, renta mínima de inserción— que constituye un modo complementario de integración social: «quien queda fuera de la protección que ofrecen los seguros sociales o queda insuficientemente protegido por ellos, puede acudir a este dispositivo» escribe Aliena (1996:584) a quien seguimos en este apartado.

La cuantía de la prestación se establece en función del tamaño y composición de las familias y la unidad de referencia es el hogar. Su concesión es por tiempo determinado, pero prorrogable. No es una ayuda discrecional; tiene que abonarse cuando se reúnen las condiciones fijadas. Se considera unión de convivencia a quienes convivan ya sea por unidad matrimonial o unión de hecho, por parentesco de consanguinidad o afinidad, por adopción, tutela o acogimiento.

En el País Vasco y bajo condición de recursos se pueden recibir ayudas que oscilan entre los 378,63 € y los 631,06 € al mes. En Canarias se sitúan entre los 150 € mensuales y los 901,51 €. En Andalucía existe un salario social de 336,56 € al mes; en Aragón de 270,45 €/mes; y en el caso de la Comunidad Valenciana se presta especial apoyo a las familias monoparentales o familias con dificultades para el alquiler de una vivienda (150 € al mes como máximo), para la matrícula universitaria (hasta 240 €) o para la compra de libros (hasta 90 €) pero complementado con un programa de intervención y atención familiar que pone en práctica servicios de apoyo. Tales programas de intervención se contemplan en muchas Comunidades Autónomas como planes sectoriales propios o dentro de una de las actuaciones del plan integral.

#### E) *La puesta en marcha de una red de guarderías*

Uno de los grandes desafíos que se le presentan a las Comunidades Autónomas es la puesta en marcha de servicios que permitan de forma real y efectiva la conciliación de la vida laboral y la vida familiar. El desarrollo y consolidación de una red de guarderías para el cuidado de los

menores de 0 a 3 años se considera indispensable para la formulación de una política familiar. En la Comunidad Valenciana existen ayudas a los centros de 13,22 €/plaza/día para la atención a la primera infancia o ayudas para actividades complementarias para la búsqueda de la conciliación en horario extraescolar (subvenciones del 50% del coste del proyecto). En Castilla y León, sin embargo, las subvenciones son directas para el acceso a guarderías por menores de cuatro años y ayudas para el mantenimiento de guarderías infantiles laborales. En Cataluña existe una ayuda de 480 €/año para jardines de infancia pero sujeta a condición de recursos.

En el País Vasco, y dado que el ejecutivo aprobó un Plan de apoyo a las familias con hijos e hijas, la línea de conciliación entre la vida familiar y laboral toma un protagonismo importante y concretamente en la estrategia de implementación de redes de servicios. El Gobierno de esta Comunidad no ofrece los recursos de forma directa a la familia, sino establece los canales oportunos para que las familias cubran estas demandas en los servicios creados y gestionados por la Región. En este mismo sentido, otras Comunidades Autónomas como Galicia, Canarias, Castilla-La Mancha, etc., buscan los mecanismos para aumentar las plazas de guarderías a partir de conciertos y mediante la creación de nuevas plazas.

#### F) *Servicios para las personas mayores y dependientes*

De todas formas, la conciliación no puede acotarse en exclusividad a la atención a la infancia, sino que debe recoger también servicios para las personas mayores y dependientes. Los servicios de ayuda a domicilio, servicios de tele-asistencia, centros de día, residencias de la tercera edad van tomando relevancia en las políticas de actuación sobre las familias. Buena parte de ellos se recogen en los planes sectoriales específicos como en Castilla-La Mancha, Castilla y León, Canarias, Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia, y se van multiplicando los servicios de apoyo y ayuda económica al respecto.

Por ejemplo, en Canarias existen ayudas para la adquisición de prótesis, audífonos, eliminación de barreras arquitectónicas (entre 150 € y los 601 €). En la Comunidad Valenciana hay ayudas para residencias, centros de día, ayudas para el cuidado de ancianos y ancianas desde el ámbito familiar, para la eliminación de barreras arquitectónicas (un máximo de 4.159 €), para ayudas técnicas (máximo de 1.093,84 €), un sistema de bonos de multiservicios doméstico para personas mayores. En Castilla y León el Plan Regional Sectorial para Mayores recoge múltiples posibilidades de ayudas como las estancias diurnas, centros de día, subvenciones a entidades sin ánimo

de lucro con proyectos para personas mayores, programas de respiro familiar especialmente para las mujeres que suelen asumir la mayoría de las veces las funciones de cuidadoras de algún familiar dependiente.

Se comprueba cómo en función de las necesidades de la población se destinan los recursos a un aspecto concreto. No obstante, en función de los recursos financieros con los que cuente la Comunidad Autónoma las prestaciones y niveles de protección varían considerablemente. Donde sí existe acuerdo y cierta homogeneidad es en la promoción de la igualdad de oportunidades. Las Comunidades Autónomas desarrollan Planes de Igualdad de Oportunidades que contemplan la incorporación de la mujer al mercado laboral como una estrategia primordial de apoyo a la familia, principalmente en aquellos casos de familias monoparentales.

### G) *Actuaciones sobre familias numerosas*

En cuanto a las actuaciones sobre las familias numerosas son importantes en algunas Comunidades Autónomas y van desde las desgravaciones fiscales en el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a prestaciones para guarderías, beneficios en la adquisición de la vivienda. Tal es el hecho de Comunidades Autónomas como Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Castilla y León o el caso del País Vasco, donde existe una Guía para las familias numerosas (2001) que desarrolla medidas en educación, transporte, colaboración con empresas privadas, bonificaciones en la adquisición de la vivienda.

Estas podrían ser las principales líneas de actuación que sobre la familia se están llevando a cabo en las Comunidades Autónomas. No obstante, las medidas citadas se complementan con las prestaciones económicas, servicios para la conciliación y desgravaciones en el IRPF estatal. Las Comunidades Autónomas en cierta medida complementan de forma más activa o no, de forma más directa y explícita o no, los instrumentos que el Gobierno de la Nación pone en práctica. La diferencia principal radica en el planteamiento de fondo que sigue a las políticas públicas. El indicador es si la familia es punto de referencia a la hora de abordar tales propuestas de actuación o no.

Indudablemente las declaraciones de los Gobiernos autonómicos permiten medir gran parte de su posicionamiento en relación a la familia. Los programas electorales y debates de investidura de los presidentes de las Comunidades Autónomas permiten valorar la relevancia pública que la familia tiene en el proyecto de gobierno que se pretende poner en práctica en la Comunidad. En Comunidades como Galicia, Cataluña, Comu-

nidad Valenciana o Canarias los discursos de investidura de sus presidentes contemplan la importancia que tiene la familia para el desarrollo de la sociedad y el progreso de dichas Comunidades (Garcés, 1991).

De todas formas hacer una valoración conjunta de la situación en la actualidad es complejo, máxime cuando el reciente Plan Integral de Apoyo a la Familia aprobado por el Gobierno contempla la posibilidad de desarrollo por las Comunidades Autónomas, al igual que la Ley de protección a las familias numerosas (Ley 40/2003 de 18 de noviembre). En cierta medida se ponen las bases para el desarrollo de medidas de protección y ayudas en aquellas Comunidades donde la realidad familiar no ha pasado a formar parte de la agenda política.

En cualquier caso, los cambios sociales y culturales de las últimas décadas favorecen que los problemas familiares sean considerados relevantes para el desarrollo futuro de la Comunidad. Podría incluso aventurarse que en los próximos años sí puede registrarse el desarrollo de una política familiar explícita y el crecimiento de servicios sociales para la familia en aquellas regiones donde aún no han tenido calado público suficiente.

#### 4. CONCLUSIONES

Progresivamente la familia se presenta como un proveedor primario de bienestar (*primary provider*), y como un destinatario de medidas de bienestar (*target unit*). En principio no estamos ante una contradicción. Pero está presente el problema de cómo activar el equilibrio entre estas dos caras del problema-familia: el justo equilibrio entre la familia como donante (*care giver*) y como receptora de bienestar (*care receiver*), entre la responsabilidad y los derechos de la familia como tal y de cada uno de sus miembros. No estamos sólo ante el problema de la igualdad entre sexos en las responsabilidades familiares, sino ante un problema de justicia social distributiva y redistributiva.

La Conferencia de Malta (1989) nos hizo llegar al núcleo de la cuestión. Se dijo que las soluciones deben buscarse en el desarrollo de una nueva sociedad del bienestar no antitética, sino en sinergia con un Estado de Bienestar institucional que ofrezca una red de seguridad en la que las familias puedan ser sujetos de una red de servicios de asistencia y cuidado. Las intervenciones de política social deberían tener como foco a la familia. Ahora bien, ¿cómo afrontar este objetivo?

En primer lugar, desarrollando políticas sociales familiares integradas, lo que significa formular e desarrollar intervenciones para el bienestar de una comunidad con tres objetivos muy concretos:

- Producir solidaridad antes que individualismo, es decir, bienes comunes antes que aislamiento y fragmentación.
- Conectar de forma sensata las diversas necesidades y dimensiones de la vida cotidiana, tanto en el análisis como en las respuestas.
- Situar las intervenciones sobre la familia en la comunidad local, o sea, considerar la familia como un grupo social, y no como terminal pasivo o, peor, como un instrumento para liberar de responsabilidad al Estado.

Teniendo como telón de fondo estos objetivos, es posible establecer algunos de los principios fundamentales que caracterizan una política social integrada para la familia:

- Debe implicar a la globalidad de las familias en su contexto de vida cotidiana, más que centrarse en determinadas categorías de familias, concretamente en aquellas en situación de riesgo por enfermedad o patologías sociales; este principio también implica, por ejemplo, que las asignaciones de bienestar estén orientadas a las personas, en el caso de los hijos a todos, y no a ciertas categorías de hijos.
- Debe orientarse hacia las causas o factores determinantes de la marginalidad social o de la debilidad de la familia a la hora de afrontar las necesidades fundamentales de la vida cotidiana.
- Debe combinar diversos sectores, recursos, perspectivas, métodos, haciéndolos complementarios entre sí, y no excluyentes.
- Precisa que las autoridades locales, así como los profesionales de los servicios, cumplan el rol esencial de alimentar y hacer que los grupos primarios puedan perseguir sus propias metas de bienestar.

Para que la integración no se convierta en una forma de control políticamente represivo, o en una liberación de responsabilidades por parte del Estado, es necesario que, en segundo lugar, las políticas sociales sean sinérgicas. Ello significa que:

- El sistema de las intervenciones debe conectar recíprocamente los actores y las diferentes dimensiones del bienestar.
- Todo actor debe activar positivamente los recursos y las capacidades del resto.
- El sistema de bienestar debe hacerse más flexible y plural.
- El sistema de las políticas sociales debe poder examinar y evaluar más detenidamente sus actuaciones.

Una política social para la familia es sinérgica si activa acciones que produzcan círculos virtuosos, no viciosos, respecto a los continuos cambios que emergen en y desde los diferentes niveles y campos de intervención sobre/para la familia. La sinergia es un «estilo de trabajo» en el diseño y en la implementación de funciones de bienestar colectivo entendidas y practicadas de forma integrada.

Con el advenimiento del tercer milenio, una nueva conciencia se está abriendo camino. No son suficientes las aportaciones que han aflorado en las décadas de los 80 y 90, es decir, la necesidad de pensar la política social como desplazamiento del «Estado» a la sociedad del bienestar. Es necesario ir más allá. Se debe construir una cultura del bienestar que sea capaz de responder a los desafíos que están presentes en una sociedad cada vez más arriesgada y compleja.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, I.: *La Nueva Familia*, Taurus, Madrid, 1999.
- ALEMÁN, C., y BARRANCO, R.: «Prólogo a la 1.<sup>a</sup> Edición», en *Legislación básica de servicios sociales*, Tecnos, Madrid, 1998.
- ALIENA, R.: «Renta Mínima de Inserción», en C. ALEMÁN y J. GARCÉS (eds.): *Administración Social: Servicios de bienestar social*, ed. Siglo XXI, Madrid 1996.
- BLUMBERG, R. L.: *Gender, Family and Economy*, Sage, Londres, 1991.
- CACHÓN, L.: *Nuevos yacimientos de empleo en España*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.
- DONATI, P.: *Famiglia e politiche sociali*, Angeli, Milán, 1992.
- DONATI P., y MATTEINI, M. (eds.): *Quale politica per quale famiglia in Europa*, Angeli, Milán, 1991.
- DURÁN, M. A., y GARCÍA, S. Y.: «Encuesta sobre trabajo no remunerado de la Comunidad de Madrid, 1998» (documento mimetizado).
- ECSWTR, *Report of the Conference of European Ministers Responsible for Social Affairs*, Warsw, Poland, 6-10 Abril 1987.
- ESPING ANDERSEN, G.: «Economías globales, nuevas tendencias demográficas y familias en transformación», en AA.VV.: *Dilemas del Estado de Bienestar*, Fundación Argentina, 1996.
- Estudio de la Cámara de Comercio de Barcelona, 2001.*
- EXPERT COMMITTEE ON PARENTAL RESPONSIBILITIES, *Draft Report by Mr. Hulkko*, Strasbourg, 9 Février 1989, PO-PR (89) 1.
- FLAQUER, LL.: *El destino de la familia*, Ariel, Madrid, 1998.
- *Las Políticas Familiares en perspectiva comparada*, La Caixa, 2001.
- FOLGHERAITER, F., y DONATI, P.: *Community care e lavoro de rete*, Centro Studi Erickson, Trento, 1993.
- FUNDACIÓN FOESSA: *Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, Madrid 1995.
- GARCÉS, J.: *Políticos y pobres. Qué dicen los políticos de los Servicios Sociales*, Nau, Valencia, 1991.

- GARCÉS, J. (ed.): *Sistema Político y Administrativo de los Servicios Sociales*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1996
- GARCÍA LLORENTE, M. A., y ROIG BUSTOS, M. J.: «Actuación jurídico social con menores desprotegidos en la Comunidad de Madrid», en L. GARCÍA VILLALUENGA (ed.): *El Derecho y los servicios sociales*, ed. Comares, Granada, 1997
- GARRIDO GÓMEZ, M. I.: *La Política Social de la Familia en la Unión Europea*, ed. Dykinson, Madrid, 2000.
- GOMIS, P. L.: «Las Políticas sociales familiares en la Unión Europea», en *Symposium sobre la familia*, Madrid, 1994.
- HENWODD, M.: *Community care and Elderly People*, Family Policy Studies Center, Londres, 1990.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, G.: «Familia y Ancianos», en *Revista de Educación*, núm. 325, Madrid, 2001.
- HERRERA, M.: «Nuevas dimensiones en políticas sociales: la community care», *REIS*, 78, Madrid, 1998.
- HERRERA, M., y CASTÓN BOYER, P.: *Las Políticas Sociales en las Sociedades Complejas*, ed. Ariel, Barcelona, 2003.
- HERRERA, M., y JAIME, A.: *Sociedades Complejas. Categorías y nuevos escenarios*, ed. Ariel, Barcelona, 2003.
- IGLESIAS DE USSEL, J., y MEIL, G.: *La política familiar en España*, Ed. Ariel, Barcelona, 2001
- IGLESIAS DE USSEL, J.: *Familia y cambio político en España*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998.
- INGLEHART, R.: *Modernización y posmodernización*. Ed. CIS, Madrid, 1999.
- LAVILLE, J. L.: *Les services de proximité en Europe*, Syros Alternatives, París, 1992.
- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, sobre conciliación de la vida familiar y laboral.*
- LÓPEZ LÓPEZ, M. (coordinadora): *La Familia en España. Dos décadas de cambio*, FAF, Madrid, 2004.
- MEIL, G.: «Presente y futuro de la política familiar en España», *REIS*, núm. 70, 1995, pp. 67/90.
- *La postmodernización de la familia española*, Acento, Madrid, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S.; GARCÍA DELGADO, J. L., y GONZÁLEZ SEARA, L.: *Las estructuras del bienestar en Europa*, Escuela Libre, Madrid, 1999.
- PARKER, G.: *With Due Care and Attention*, Family Policy Studies Center, Londres, 1990.
- Plan General de Servicios Sociales de Canarias*, 1998.
- Plan Integral de Apoyo a la Familia en Cataluña*, 1993.
- Plan Integral de Apoyo a la Familia en Galicia. Anuario 1999.*
- Plan Regional Sectorial para Personas Mayores de Castilla-León, Decreto 237/2000 de 16 de noviembre.*
- Plan Sectorial de protección y atención a la infancia, Decreto 276/2000 de 21 de diciembre.*
- Rapport sur la politique de la famille, Rapporteur M. Pini, Assemblée parlementaire, 5 avril 1988, Doc. 5870/1988.*
- Rapport sur les politiques familiales en Europe, Rapport présenté para M. Michel Laroque, Strasbourg 20 Juillet 1989, CDPS (89) 7.*
- Rapport du Comité restreint d'experts sur la structure des ménages, Rapporteur W. Linke, Strasbourg, 9 Février 1989, CDPO (89) 2.*
- Les perspectives d'avenir des divers systèmes de sécurité sociale à la lumière de l'évolution des structures familiales, Strasbourg, 29 mars 1988, Rapport par le prof. P. Gilliland, addendum II au CDSS-(88) 8.*

- REQUENA, M.: «Pautas contemporáneas de evolución de los hogares en España», en *Revista Internacional de Sociología*, 22, 1999.
- SANICOLA, L.: *Comunità e servizi alla persona*, CEDAM, Padua, 1990.
- SIMÓN, L., y REJADO, M.: *Familias y bienestar social*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- VILA, A.: «La Familia en las Leyes de Servicios Sociales», *Revista de Servicios Sociales*, núm. 18, 1990.
- WILLMOTT, P.: *Social networks Informal Care and Public Policy*, Policy Studies Institute, Londres, 1986.
- WINTERSBERGER, H.: «Esperienze e prospettiva di politica social per la familia in Europa», en P. DONATI y M. MATTEINI (eds.), *Quale politica per quale famiglia in Europa*, Angeli, Milán, 1991.



## LA FAMILIA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES

### CUADRO COMPARATIVO

ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	CANARIAS	CASTILLA LA MANCHA	CASTILLA Y LEÓN	CATALUÑA
<p>Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía</p> <p>• Las áreas de actuación de los Servicios Sociales se concretan en las siguientes actuaciones: 1. La atención y promoción del bienestar de la familia y de las unidades de convivencia alternativas (art. 6)</p> <p>• Los Servicios Sociales Especializados atenderán a los siguientes sectores: 1. La familia, infancia, adolescencia y juventud, con la finalidad de llevar a cabo actuaciones encaminadas particularmente a la promoción social de los jóvenes y niños ... especialmente las disfunciones que se producen en su medio familiar, compensándolas o corrigiéndolas (art. 11)</p>	<p>Ley 4/1987, de 25 de marzo de ordenación de la acción social</p> <p>• Podrán concederse prestaciones económicas en las siguientes modalidades: b) Ayudas a familias propias o de acogida para evitar el desarraigo convivencial (art. 17)</p> <p>• Con el fin de atender situaciones de necesidad que provoquen desarraigo convivencial en el marco familiar, ... se concederán ayudas económicas de carácter personal, por una o varias veces ... (Art. 19)</p> <p>• Para atender situaciones de necesidad social individual o familiar se establece un sistema de ayudas de urgencia (art. 21)</p>	<p>Ley 1/2003, de 24 de Febrero de Servicios Sociales</p> <p>• El sistema público de servicios sociales comprenderá las siguientes prestaciones: c) Orientación individual o familiar f) Medidas de apoyo familiar (art. 2)</p> <p>• Apoyo familiar: Las medidas de apoyo familiar tienen por finalidad orientar, asesorar y dar apoyo a la familia favoreciendo el desarrollo de la convivencia y previniendo la marginación social (art. 26)</p>	<p>Ley 9/1987, de 11 de febrero de Acción Social</p> <p>• Los Servicios Sociales específicos serán los siguientes: a) De protección y apoyo a la familia, a la infancia y a la juventud, mediante acciones tendentes a su protección, orientación, asesoramiento y procurando la solución de situaciones carenciales y la prevención de la marginación, así como el fomento de la convivencia (art. 10)</p>	<p>Ley 9/1987, de 28 de abril de Servicios Sociales</p> <p>• Los Servicios Sociales generales o comunitarios para el cumplimiento de sus objetivos realizarán las siguientes funciones y actividades: d) Convivencia: tendrá por objeto promover formas alternativas a la convivencia familiar ordinaria en los supuestos que ésta sea inviable por no existir la unidad familiar o porque, aun existiendo ésta, presenta una situación de deterioro psicológico, afectivo y social que impida su incorporación a corto plazo (art. 6)</p>	<p>Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha</p> <p>• Los Servicios Sociales especializados se llevarán a cabo por personal adecuado a través de los siguientes programas: a) De familia: tendente a orientar y asesorar a las familias, favoreciendo el desarrollo de la convivencia y previendo la marginación social (art. 11)</p>	<p>Ley 18/1998, de 28 de diciembre de Acción Social y Servicios Sociales</p> <p>• Son Servicios básicos los que tienen carácter polivalente y van dirigidos a todos los ciudadanos y colectivos sin distinción. Son prestaciones y funciones de estos servicios: b) Promoción de la convivencia e integración familiar y social (art. 6)</p> <p>• Los servicios específicos: la población y apoyo a la familia mediante servicios especializados de orientación, asesoramiento y terapia (art. 10.2)</p>	<p>Decreto Legislativo 17/1994 en materia de Asistencia y Servicios Sociales</p> <p>• Se consideran áreas de actuación de los Servicios Sociales: a) La atención y promoción del bienestar de la familia y de las unidades de convivencia alternativa, con el objetivo de prevenir y paliar en su caso, los déficits sociales mediante servicios de asesoramiento y orientación, acciones divulgativas generales y ayudas en los casos de carencias familiares y de situaciones conflictivas (art. 10)</p>
AYUDA A DOMICILIO							
<p>De ayuda a domicilio, dirigido a la prestación de una serie de atenciones de carácter doméstico, social y de apoyo personal a un individuo o familias facilitándoles la autonomía en su medio habitual (art. 29)</p>	<p>Las atenciones domiciliarias que eviten su desarraigo convivencial (art. 1)</p>		<p>Servicios de ayuda a domicilio para prestar atenciones de carácter doméstico, psicológico y rehabilitador a los individuos y sus familias, cuando se encuentran en situaciones de especial necesidad (art. 9)</p>	<p>Ayuda a domicilio: tendrá por objetivo prestar una serie de atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitador a los individuos y las familias que se hallen en situaciones de especial necesidad, facilitándoles así la permanencia y autonomía en el medio habitual de convivencia</p>	<p>El servicio de ayuda a domicilio tiene por objetivo prevenir y atender situaciones de necesidad, prestando apoyo de carácter doméstico, psicológico, y social, facilitando la autonomía personal en el medio habitual (art. 8)</p>	<p>Son prestaciones y funciones de los servicios básicos: c) Ayuda a domicilio a los individuos que lo precisen (art. 6.2.c)</p>	<p>Los Servicios Sociales de atención primaria prestarán como mínimo servicios de atención domiciliaria (art. 11)</p>

## LA FAMILIA EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE SERVICIOS SOCIALES

### CUADRO COMPARATIVO

LEY 5/1987, de 23 de abril de Servicios Sociales	Ley 4/1993 de 14 de abril de Servicios Sociales	Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales	Ley 8/1985, de 9 de diciembre de Servicios Sociales de la Región de Murcia	Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo de Servicios Sociales	Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales.	Ley 1/2002, de 1 de marzo de Servicios Sociales	Ley 5/1997, de 25 junio de Servicios Sociales
EXTREMADURA	GALICIA	MADRID	MURCIA	NAVARRA	PAÍS VASCO	LA RIOJA	COMUNIDAD VALENCIANA
<p>• Los Servicios Sociales especializados atenderán prioritariamente las siguientes áreas y situaciones: atención a la familia, infancia, adolescencia y juventud ... (art. 4.2); este Servicio Social especializado desarrollará actuaciones encaminadas a la protección y favorecimiento de la convivencia familiar, en prevención de situaciones de marginación. Se procurará, siempre que sea posible, no desarraigar al niño o al joven del medio familiar y local en que viven. Hará labores de detección ..., de apoyo y sustitución a la familia por familias en adopción o acogimiento (art. 9)</p>	<p>• Los Servicios Sociales especializados: 1. De familia, infancia y juventud. Atienden a las necesidades específicas de este sector de la población, desarrollando programas para prevención y superación de las problemáticas derivadas de la desintegración familiar, así como la atención de los menores en situación de desventaja o inadaptación social (art. 12)</p>	<p>• Sectores de atención: f) La atención a los grupos familiares mediante la orientación y el apoyo familiar y las ayudas para superar la insuficiencia de recursos personales o materiales para atender adecuadamente las necesidades de los menores (art. 21). • Modelos de intervención: 1. En el sistema público de servicios sociales se diseñará el tipo de intervención adecuada en cada caso que se formalizará como programa o proyecto individual, familiar, grupal o comunitario... (art. 24).</p>	<p>• Servicio Social de convivencia: tiene por objeto promover formas alternativas a la convivencia familiar ordinaria en los supuestos en que ésta sea inviable por no existir unidad familiar o porque, aun existiendo ésta, presente una situación de deterioro psicológico, afectivo y social que impida la reintegración a corto plazo. (art.16.18).</p>	<p>• Las áreas de actuación de los Servicios Sociales son las siguientes: a) Infancia y Juventud  1. Se promoverán actuaciones tendientes a paliar las situaciones carenciales familiares, o de tutela y protección cuando su situación familiar así lo demande, o de reeducación cuando los módulos de su comportamiento resulten inadaptados, evitando siempre que sea posible, los internamientos y el desarraigo de su medio familiar (art.3).</p>	<p>• Servicio Social de base: Desarrollar programas de intervención orientados a proporcionar los recursos y medios que faciliten la integración social de las personas, familias y grupos, atendiendo prioritariamente la prevención de la marginación (art.7º).  • Servicios Sociales especializados: c) Apoyar las medidas de reinserción orientadas a normalizar las condiciones de vida de aquellos colectivos con alto riesgo de marginalidad (art.8).</p>	<p>• Los Servicios Sociales dirigidos a la familia estarán destinados a promover, apoyar y proteger la unidad familiar (art.19).</p>	<p>• Servicios Sociales generales Entre otros, cuenta con Programas de Convivencia, Reinserción Social para promover la convivencia social y familiar y posibilitar la integración en la comunidad, por el asesoramiento y orientación y ayudas a carencias familiares y de situaciones conflictivas para prevenir y remediar problemas derivados de la desintegración familiar (art.12 d.). • Servicios Sociales especializados Se garantizará la atención integral de la familia, infancia y juventud atendiendo a problemas que afecten a su bienestar, previniéndolos o subsanándolos (art.14).</p>
<b>AYUDA A DOMICILIO</b>							
<p>Servicio Social de Ayuda a domicilio: tiene por objeto prestar, en el propio domicilio del ciudadano, diversas atenciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitación a las personas y las familias que lo necesiten por no poder realizar sus actividades habituales, debido a situaciones de especial necesidad (art. 7.1)</p>	<p>Servicios Sociales de ayuda en el hogar, para prestar un conjunto de atenciones a los ciudadanos en su medio doméstico, en aquellas situaciones en las que no fuese posible la realización de sus actividades habituales o en casos de desintegración familiar. (art.8).</p>	<p>El Servicio Social de Atención Domiciliaria tiene por objeto prestar una serie de actuaciones de carácter doméstico, social, de apoyo psicológico y rehabilitación a los individuos y a las familias que lo precisen por no serles posible realizar sus actividades o hallarse en situaciones de conflicto psicofamiliar alguno de los miembros, facilitando así la permanencia y la autonomía en el medio habitual de convivencia (art.13).</p>	<p>b) Tercera Edad:  3. Potenciación del Servicio de asistencia a domicilio, como célula municipalizada de información de recursos y asistencia a las necesidades. (art 3, b,3).</p>	<p>b) Prestar servicios o programas de convivencia mediante actuaciones de ayuda en el propio domicilio de la persona interesada. (art.7).</p>	<p>Las prestaciones básicas tienen carácter universal con los límites que definen las situaciones originarias de los potenciales destinatarios. Pueden tener un contenido técnico o en especie, y son las siguientes: a) Información, valoración y orientación b) Apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio c) Alojamiento alternativo d) Prevención e inserción social (art. 28.2).</p>	<p>ayuda a domicilio, cuyo objetivo es facilitar la permanencia del individuo en su medio habitual mediante la prestación de servicios de carácter doméstico, social, per-sonal o educativo (art. 12 b).</p>	