Familia y asistencia: una relación a revisar[1]

Pedro Castón Boyer, Manuel Herrera Gómez, Luis Ayuso Sánchez y Sonia Pagés Luis*

1. La relación familia-políticas sociales a la luz del principio de subsidiariedad

La aplicación a las políticas sociales del principio de subsidiariedad[2] consiste en superar la lógica de la *colonización/asistencialismo* que, hasta nuestros días, ha caracterizado la acción del Estado y del Mercado. De esta forma se podrá caminar hacia una *partnership* entre diversos actores, marcada por un modelo pluralista, capaz de conectar las perspectivas universales y las particulares.

El principio de subsidiariedad posee una doble función al confrontar las entidades que, en el ámbito de la organización social, se ubican en los niveles de orden superior: por una parte, les obliga a la acción, por otra, a la auto-limitación, también, por un lado, a la protección y, por otro, a la promoción, de tal forma que puedan mantener las diferentes articulaciones sin invadir su campo de acción, y des-responsabilizar, en caso de que estén en situación de asumir autónomamente los objetivos de su competencia. Sólo si no consiguen afrontar los compromisos que se han asumido, el nivel superior debe intervenir (en relación con el principio de solidaridad, principio con el que debe conjugarse la subsidiariedad), pero, en primer término, el principio de subsidiariedad implica tratar de reforzar las energías y las capacidades autónomas.

Para que se pueda implantar una política social subsidiaria (y solidaria) es necesario ubicar en el centro de la vida societaria la «subjetividad social», o bien la capacidad de las personas para responder a las propias necesidades (de tipo económico, educativo, sanitario, etc.), asociándose libremente. Al Estado corresponde el objetivo de promover, sostener, enmarcar legislativamente y ordenar, de tal manera que toda autonomía (incluso la de los sujetos más débiles) sea tutelada y esté garantizada la libre actividad de los sujetos competentes.

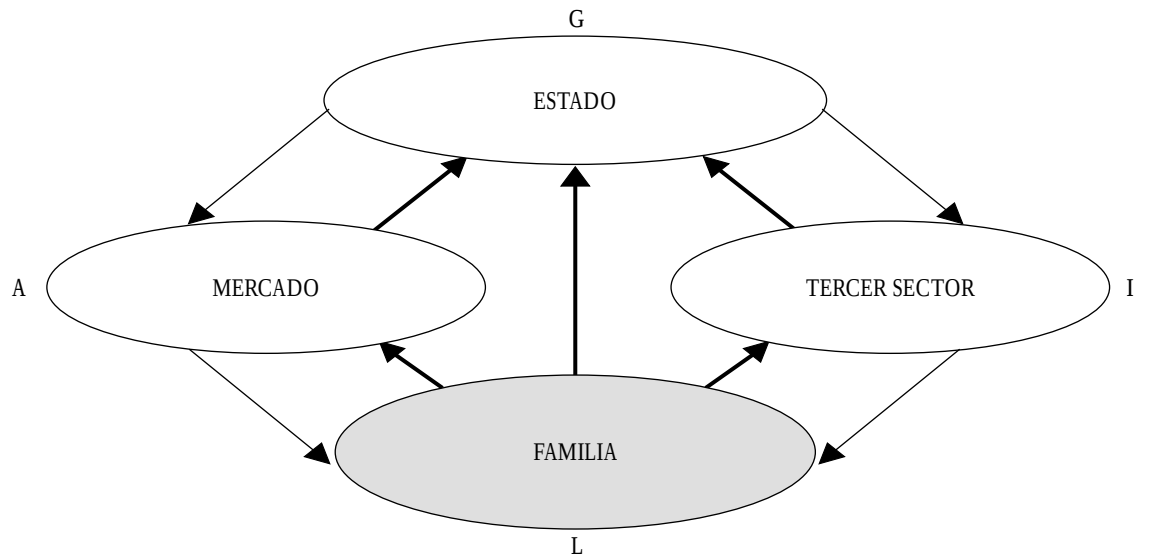
De esta forma, conjugar solidaridad y subsidiariedad en la implementación de las políticas sociales significa rechazar todo tipo de asistencialismo, promoviendo la autonomía de los sujetos, su capacidad de auto-gobierno, de auto-regulación, de auto-desarrollo hasta alcanzar el auténtico objetivo de la subsidiariedad y anular la relación de dependencia.

Las relaciones de subsidiariedad/solidaridad entre las partes sociales también configuran un marco concreto societario, marcado por una dinámica relacional: mientras que la sociedad moderna se desplegaba en la dicotomía público/privado, Estado/mercado, la sociedad hodierna sólo es comprensible utilizando categorías relacionales y no dicotómicas, que permitan iluminar la presencia activa de otras dos esferas sociales autónomas. En concreto, nos referimos a las organizaciones del tercer sector y la familia con las redes informales.

Los cuatro polos de la actual configuración societaria encuentran una correcta representación en el interior del conocido esquema parsonsiano AGIL[3], revisado desde una óptica relacional (Figura 1). A partir de esta última, la relación entre todos los actores no es jerárquica, sino simétrica y regulada por una relación de subsidiariedad. ¿Cómo se distribuyen, según AGIL, los cuatro requisitos fundamentales del sistema social (medios-A, fines-G, integraciones entre fines-I, valores de referencia-L) respecto a las cuatro polaridades de la actual configuración del sistema societario (Mercado, Estado, tercer sector, familia)? El Mercado debería organizar y establecer el sistema de los recursos, el Estado ligar los

Figura 1

Las relaciones entre sectores de la sociedad según la lógica de la subsidiariedad



medios a los fines a perseguir en el ámbito de las políticas sociales, el tercer sector garantizar la mediación y la compatibilidad entre fines e intereses diferentes (el sentido solidario), la familia representa el valor último que ancla las políticas sociales y al que constantemente deben referirse tanto el tercer sector como el Mercado. La relación de subsidiariedad impone que el nivel más bajo, en la organización social —la familia—, se configure como principio regulador, eje de la brújula[4], de la acción del resto de sujetos.

A pesar de las diversas y heterogéneas motivaciones que inspiran las elecciones de política social por parte del principio de subsidiariedad, es muy difícil traducir en la práctica un principio que pertenece al nivel de los valores. De esta forma, igual que en el nivel teórico pueden configurarse interpretaciones diferentes, con mayor razón, cuando se trata de elaborar una política social que respete el principio de subsidiariedad, es inevitable que emerjan contrastes muy profundos. Se corre el riesgo de intercambiar por subsidiariedad la orientación de algunas elecciones político-sociales que, en realidad, están totalmente ancladas en una visión estatalista. En ellas, el Estado, antes que dar marcha atrás, activa una falsa promoción de las subjetividades de inferior nivel para garantizarse una posición de mayor poder.

En el presente panorama político se pueden individuar tres diferentes orientaciones de política social (COLOZZI, 1997: 7-9): las dos primeras (orientación privatizadora y orientación institucional) interpretan la subsidiariedad desde una visión tradicional en la que prevalece el dominio del Estado y el Mercado; sólo en la tercera orientación —que enfatiza una óptica pluralista y relacional— se atribuye una mayor autenticidad al principio de subsidiariedad (Cuadro 1).

Adoptar el principio de subsidiariedad en el ámbito de la programación de las políticas sociales sólo representa una auténtica ventaja si todos los sujetos sociales implicados fundamentan la propia acción en el respeto de la identidad social y en los códigos de referencia de cada uno (Estado, Mercado, tercer sector, familia); si saben coordinar las propias competencias de forma dinámica «para la mutua adaptación» (THOMPSON, 1967), con un intercambio continuo y un sistema reticular.

2. Una mirada hacia Europa

En el primer apartado hemos diseñado una clave interpretativa para leer y valorar las políticas sociales. Dicha clave se apoya en dos instrumentos: la observación de la forma en que se responde a los cuatro requisitos funcionales (AGIL) y la valoración de cuánto y cómo es aplicado el principio de subsidiariedad.

A partir de tal modelo, en primer lugar, analizaremos la situación en Europa[6]. Ello nos permitirá elaborar un contexto más amplio que nos ayude a observar de forma detallada las estrategias de política social implementadas por las regiones españolas.

Cuadro 1

Esquema de orientación de las políticas sociales.

• Orientación privatizadora

La posibilidad de salir del círculo vicioso de la burocratización se confía a la privatización que, sin embargo, deja al Estado un rol central. Respecto a la relación entre subjetividades sociales establecida en el esquema AGIL, el predominio de A (Mercado) y G (Estado) trae como consecuencia la ocultación de la referencia a los valores estables (L) y la minusvaloración de la mediación entre los diversos intereses en juego garantizada por el tercer sector (I).

• Orientación institucional

El sujeto principal es la institución pública, que se apoya en otros sujetos sociales (de tercer sector) para potenciar la propia eficacia. Si se lee la orientación a través del esquema AGIL, emerge que la relación entre G (Estado) e I (tercer sector) no es subsidiaria sino instrumental, para una mejora de la relación entre G (Estado) y A (recursos). Lo que falta es valorar el nivel L (familia).

• Orientación del pluralismo societario/relacional

Al Estado le compete el objetivo de regular las competencias, configurando las políticas sociales como «sistemas de diagnóstico y guía relacional»[5] para los muchos sujetos de la sociedad compleja (DONATI, 1991). La relación entre esferas sociales, según el esquema AGIL, está marcada por la subsidiariedad, en cuanto que la configuración de los objetivos a conseguir (en los que está clara la referencia a los valores de la persona –L) permite equilibrar la relación entre G (Estado), A (Mercado) e I (tercer sector), mediante un diálogo constructivo en el que el Estado realiza la regulación de las competencias.

Cuadro 2

Esquema de valoración de las políticas sociales familiares.

(A) (Adaptación, *Adaptation*)

- *Instrumentos operativos* (nivel de innovación y adecuación a los objetivos).
- *Modalidades de auto-reflexión* (capacidad/voluntad de llevar a cabo una valoración de impacto de las propias intervenciones).
- *Organización* (conexión entre servicios, entre nivel formal e informal).

Indicador de eficacia operativa y de reflexión/reorganización de la política

(G) (Persecución de los fines, *Goal Attainment*)

- *Acción sobre las relaciones familiares* (intervenciones dirigidas no a los singulares miembros de la familia, sino a la relación familiar, promoviendo la activación autónoma-subsidiaria).
- *Reforzamiento de las solidaridades asociativas* (promoción de la constitución de formas asociativas entre familias).
- *Apoyo al ciclo de vida familiar* (pensar la familia como ciclo de vida familiar para hacer menos problemáticas algunas fases que hoy aparecen como tales).

Indicador de reforzamiento de las solidaridades autónomas y de relacionalidad entre servicios públicos y de privado social con el fin de una recíproca corresponsabilización.

(I) (Integración, *Integration*)

- *Conexión entre necesidades y sujetos familiares* (intersectorialidad).
- *Pluralismo de los actores* (participación del voluntariado, asociaciones, cooperativas, parentela, grupos de mutua ayuda...).
- *Desarrollo de las intervenciones de redes* (promoción de las redes informales más adaptadas y vecinas a la relación familiar).

Indicador de integración entre necesidades familiares, pluralidad de los actores e intervenciones de redes.

(L) (Mantenimiento del modelo latente, *Latency*)

- *Familia como sujeto unitario de necesidades primarias* (sostener la familia como productor autónomo de servicios a la persona –*subsidiariedad*).
- *Familia como sujeto activo de las políticas* (hacer partícipe a la familia en la proyección e implementación de los servicios).
- *Representación política de la familia* (promoción del asociacionismo familiar como sujeto activo de las políticas familiares).

Indicador del valor reconocido a la familia en cuanto sujeto unitario y activo de las políticas.

Fuente: Re-elaboración DONATI y PRANDINI (1995: 71-74).

La clave interpretativa que utilizaremos para valorar globalmente el sistema de leyes existentes en el ámbito de las políticas familiares, que caracteriza a los Estados europeos y a las regiones españolas, implica una vez más el esquema AGIL, y se apoya en una re-elaboración realizada para valorar las leyes italianas sobre la familia (DONATI y PRANDINI, 1995), estructurada tal y como se indica en el Cuadro 2.

Teniendo presente este esquema de valoración es posible individuar dos formas opuestas que representan el punto de partida (modelo tradicional) y el de llegada (modelo ideal-relacional), respecto a los ya activados sistemas de leyes que agrupan diferentes *standards* para cada uno de los cuatro indicadores.

La familia europea ha experimentado profundos cambios en las dos últimas décadas, acelerándose los procesos de desinstitucionalización de la vida familiar y produciéndose progresivamente una postmodernización[7] en el modelo clásico de familia europea. Aunque con pautas temporales diferentes, el proceso de cambio es similar en todos los países europeos (Tabla 1).

Estas transformaciones se caracterizan por un paulatino descenso de la tasa bruta de nupcialidad, situándose la media para los países de la Unión Europea alrededor del 5‰, y experimentando un descenso de más de dos puntos respecto al año 1974 (7,6‰)[8]. El cambio que más preocupaciones despierta es el derivado del descenso de la fecundidad, pues si en 1960 la media europea se aproximaba a tres hijos por mujer (2,59), a finales de los noventa ningún país de la Unión europea alcanza el 2,1 necesario para asegurar el relevo generacional[9]. Lo que trae como consecuencia un envejecimiento progresivo de la población, pues mientras disminuyen los nacimientos aumentan las posibilidades de vivir más años.

Los procesos de desinstitucionalización de la vida familiar han aumentado en los las dos últimas décadas. Así, la tasa bruta

Tabla 1

Estadísticas sociodemográficas de la Unión Europea

PAISES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
UE (15).....	5,1	1,45	1,8	13	7
Bélgica.....	4,4	1,53	2,6	13	9
Dinamarca	6,5	1,72	2,5	—	23
Alemania.....	5,1	1,34	2,3	12	8
Grecia.....	5,4	1,30	0,9	6	1
España.....	5,1	1,15	0,9	7	2
Francia	4,8	1,75	2,0	13	15
Irlanda.....	4,5	1,93	—	11	2
Italia.....	4,8	1,19	0,6	10	2
Luxemburgo.....	4,8	1,68	2,4	10	8
Holanda	5,5	1,62	2,1	9	14
Austria.....	4,8	1,34	2,2	12	10
Portugal.....	6,7	1,46	1,5	11	3
Finlandia.....	4,7	1,70	2,7	15	18
Suecia.....	3,6	1,51	2,3	—	15
Gran Bretaña.....	5,3	1,72	2,7	23	9

Fuente: EUROESTAT, 1999. Statistiques démographiques.
(1) Tasa Bruta de Nupcialidad (1998) (‰).
(2) Índice sintético de fecundidad (1998).
(3) Tasa Bruta de Divorcio (1998)(‰).
(4) Porcentajes Familias monoparentales con hijos (1996).
(5) Porcentajes de uniones consensuales (1995).

de divorcios casi se ha duplicado en el total de la UE, alcanzando un 1,8‰ en 1998. Las uniones consensuales también han crecido de manera significativa. Esta tendencia especialmente es presente en los países del norte de Europa (Dinamarca 23%, Finlandia 18%, Suecia 15% y Francia 15%). En los países mediterráneos los jóvenes, seguramente motivados por la dificultad en la transición al mercado de trabajo, prorrogan el tránsito hacia un proyecto familiar autónomo, permaneciendo en casa de sus padres[10].

Especialmente problemático es el caso de las familias monoparentales, que han crecido progresivamente en los últimos años debido principalmente al aumento de las separaciones y divorcios. El país que más porcentaje de familias monoparentales presenta es Gran Bretaña (23%), aunque casi todos los países se sitúan por encima del 10%[11]. Por ello, puede afirmarse que la tipología familiar emergente está generalmente caracterizada por la presencia de la pareja, no necesariamente ligada por el vínculo del matrimonio, y con un solo hijo. En la mayor parte de las ocasiones ambos realizan actividades extra-domésticas, rearticulándose la distribución de tareas dentro del hogar, lo que produce una nueva forma de interpretación de la vida familiar.

Aunque es posible diseñar una tipología familiar emergente para Europa —sin con ello olvidar las notables diferencias que existen entre los diversos países—, no ocurre lo mismo para el caso de una política familiar europea. No resulta arriesgado decir que es una utopía, siendo más fácil hacer un elenco de problemas y temas objeto de políticas, en sentido amplio, familiares, que son comunes a todos los países. En este sentido, se pueden circunscribir algunas áreas dominantes de intervención:

- Problemas inherentes a la vivienda.
- Maternidad.
- Asistencia y cuidado de los hijos.
- Beneficios y desgravaciones fiscales para las familias.
- Familias monoparenteales.
- Educación.
- Conciliación de la vida laboral y la vida familiar.

Los últimos años han estado caracterizados por una mayor atención de las necesidades reales de la familia. Y esto es evidente, por ejemplo, en los primeros intentos de resolver los problemas de incompatibilidad entre tiempos familiares y tiempos laborales, y poder permitir una mayor participación de los padres en la educación, asistencia y cuidado de los hijos[12].

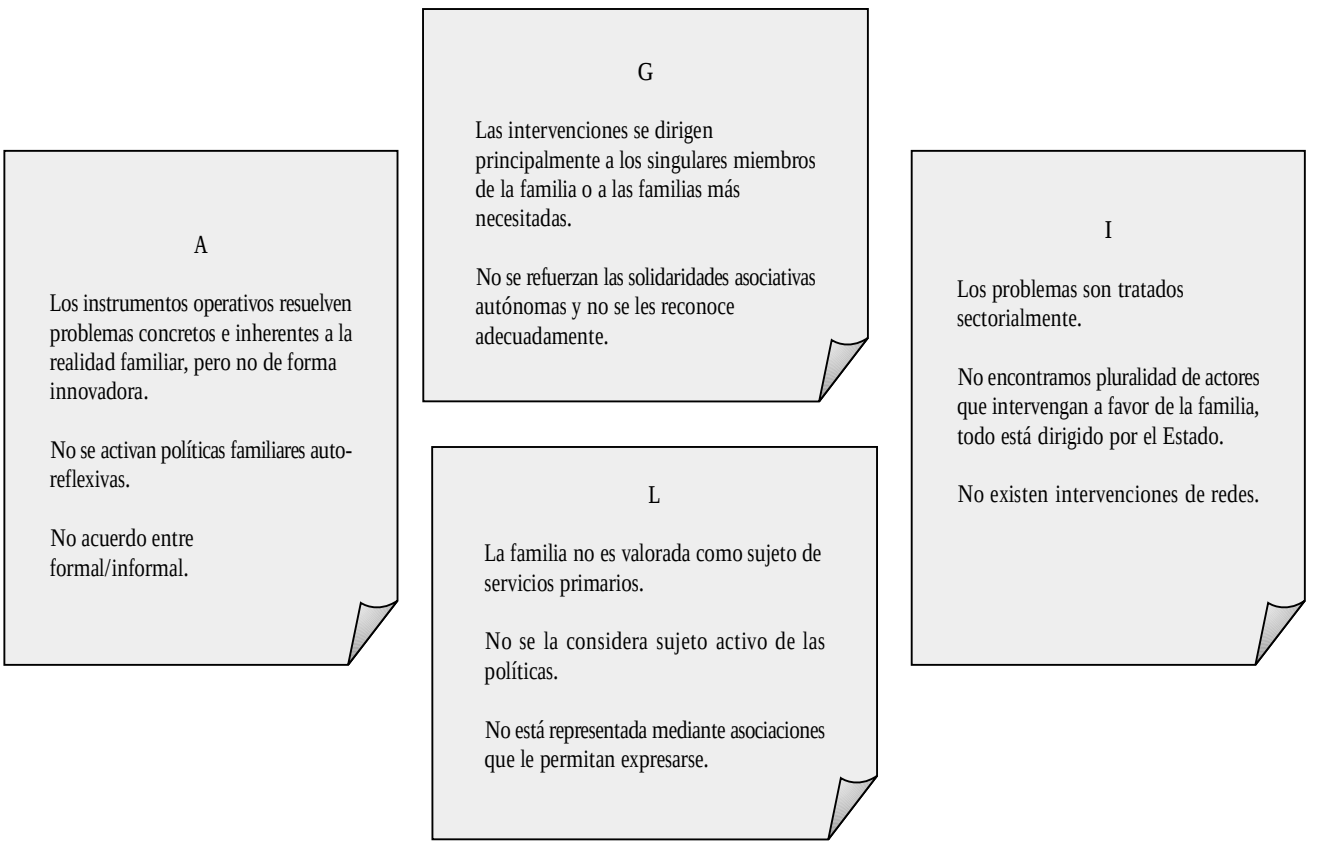
El análisis de las intervenciones a favor de la familia en los 15 países que componen la Unión Europea muestra que aún queda mucho camino que recorrer para pasar de un modelo asistencial a un modelo relacional de política familiar. No parecen existir situaciones más avanzadas respecto a otras más retrasadas. No debemos olvidar que, si bien algunos países marcan el desarrollo de una política familiar más explícita, en la mayor parte de las ocasiones no parecen tener los recursos para traducirla a la práctica (un buen ejemplo lo encontramos en Portugal) o la capacidad de no atomizar las intervenciones (véase, por ejemplo, el caso de Francia).

En los 15 países podemos encontrar múltiples iniciativas a favor de la familia, pero generalmente estamos ante proyectos confusamente mezclados con otros que conciernen a ámbitos más genéricos, o bien ante provisiones individualistas, que dejan en un término muy secundario la pertenencia a la relación familiar (los ancianos, los menores, las mujeres). La ausencia de Ministerios específicos que se interesen sólo y exclusivamente de la familia[13] ilustra la dificultad para considerar a la familia como subjetividad autónoma, antes que como suma de individuos.

Los nuevos temas de las políticas sociales familiares, hacia los que las administraciones han desarrollado un claro esfuerzo de adaptación, son, por ejemplo, todos los problemas que se derivan del creciente número de nacimientos fuera del matrimonio. Otra cuestión clave que están abordando algunos países es la posibilidad de intervenir, por una parte, a favor de una mayor flexibilidad del trabajo especialmente materno (en concreto, Dinamarca, Bélgica y Holanda) y, por otra, implementando la formación de estructuras para la asistencia cotidiana de los niños (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Holanda).

Figura 2

Áreas problemáticas de las políticas familiares europeas según el esquema AGIL



El Estado sigue siendo el productor, distribuidor y gestor de los servicios y de las prestaciones a favor de la familia. La relación con el resto de sectores de la sociedad es casi inexistente, aunque en numerosas situaciones nos encontramos con una amplia gama de sujetos, denominados en sentido amplio *non profit*, que realizan acciones de apoyo a las familias más débiles (Luxemburgo, Irlanda y Reino Unido). El único indicador de cambio es la configuración de algunos tímidos intentos de descentralización, con el objetivo de delegar la autoridad a los ayuntamientos/entes locales de forma que las instituciones sean gestionadas de modo más transparente y cercano a la población (España, Italia y Reino Unido).

Sin embargo, en la transferencia de poderes del Estado a las comunidades locales, deberían desarrollar un rol fundamental los organismos de mediación entre el ciudadano y el Estado —en otros términos, el tercer sector—. De esta forma sería posible revalorizar el rol de la familia, que debería pasar de destinatario pasivo de las políticas sociales (modelo asistencial) a sujeto activo (modelo relacional, marcado por el principio de subsidiariedad). Todo ello comporta el abandono de una política social concebida como conexión entre un centro hacia la periferia, y la activación de una programación social que proyecte intervenciones como sistemas complejos —redes— de servicios que tengan en la familia un referente real.

Los Estados de la Unión Europea siguen pensando la familia como suma de individuos y no como subjetividad social, titular de una propia ciudadanía. Este último escenario aún está muy lejano en Europa y, en buena medida, representa una utopía.

Confrontando cuanto emerge del esquema de valoración de las políticas familiares, ilustrado en el Cuadro 2, los 15 países europeos aún se encuentran bastante alejados de una plena valorización de la relación familiar, que se activa mediante intervenciones de apoyo que respeten el principio de subsidiariedad (Figura 2).

Podemos concluir diciendo que, aunque distanciados del modelo asistencial, todos los países de la Unión Europea se encuentran todavía bastante alejados del modelo relacional. Por una parte, da la impresión de que muchos países comienzan a

afrontar seriamente las necesidades reales que las familias encuentran, pero, por otra, no consiguen concebirla como sujeto activo y ocuparse de la normalidad de la familia, acompañándola a lo largo de todas las fases del ciclo vital.

3. Familia y políticas familiares en España

3.1. La vía de las Regiones españolas en políticas sociales

El Estado español se caracteriza por el desarrollo y consolidación de un modelo organizativo autonómico. Dicha estructura orgánico-administrativa implica la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia familiar, que han dado lugar a una serie de medidas concretas y actuaciones sobre la familia. Esta capacidad de las Comunidades Autónomas, recogida en los 17 Estatutos de Autonomía, ha permitido la puesta en marcha de instrumentos y actuaciones de protección a la familia.

No obstante, el primer precepto jurídico que reconoce la necesidad de ayuda a la familia lo encontramos en la Constitución Española de 1978 que establece, en el artículo 39.1: «*Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia*». Ante la carencia de un marco unitario y coherente sobre las actuaciones destinadas a las familias, hemos planteado el análisis de la protección y ayuda a la realidad familiar en España y en las Comunidades Autónomas Españolas, desde el estudio de la legislación autonómica.

Recoger esta legislación ha sido una tarea compleja y problemática[14]. Nuestro trabajo ha consistido en la catalogación, clasificación y análisis de contenido de la normativa autonómica a partir de la década de los 90 hasta nuestros días[15]. También ha sido contabilizada la Ley de Servicios Sociales de aquellas Comunidades Autónomas que la aprobaron con anterioridad a la década de los 90[16].

Esta catalogación, clasificación y análisis se ha limitado a aquellas leyes y decretos que hemos considerado válidos para nuestro objeto de estudio: la familia. Conviene recordar que en España a pesar de la movilización de diversas asociaciones familiares desde principios de los años ochenta, reivindicando una ley de protección a la familia[17], no se ha aprobado ningún precepto jurídico que, con carácter nacional, ayude de forma explícita a la institución familiar. Sólo existen medidas aisladas en algunas Comunidades Autónomas, como Galicia que tiene la Ley 3/1997, de Familia, Infancia y Adolescencia, Cataluña que aprobó con la Ley 9/1998 de, 15 de julio, el Código de Familia y, en la actualidad, algunas Comunidades Autónomas como Madrid han abierto un debate sobre la posibilidad de aprobar una ley de familia que marque la actuación del gobierno autonómico.

Tabla 2

Producción legislativa de las Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Leyes	Decretos	Total	Tasa de Producción
Andalucía	5	15	20	4,9
Aragón	9	17	26	6,3
Asturias	11	19	30	7,3
Baleares	8	8	16	3,9
Canarias	7	21	28	6,8
Cataluña	14	21	35	8,5
Cantabria	5	14	19	4,6
Comunidad Valenciana	8	23	31	7,5
La Rioja	4	7	11	2,6
Murcia	6	16	22	5,3
Extremadura	8	16	24	5,8
Galicia	5	31	36	8,8
Navarra	10	8	18	4,4
País Vasco	5	16	21	5,1
Castilla La-Mancha	8	18	26	6,3
Castilla y León	3	14	17	4,1
Madrid	14	14	28	6,8
Totales	130	278	408	100,0

Fuente: Elaboración propia.

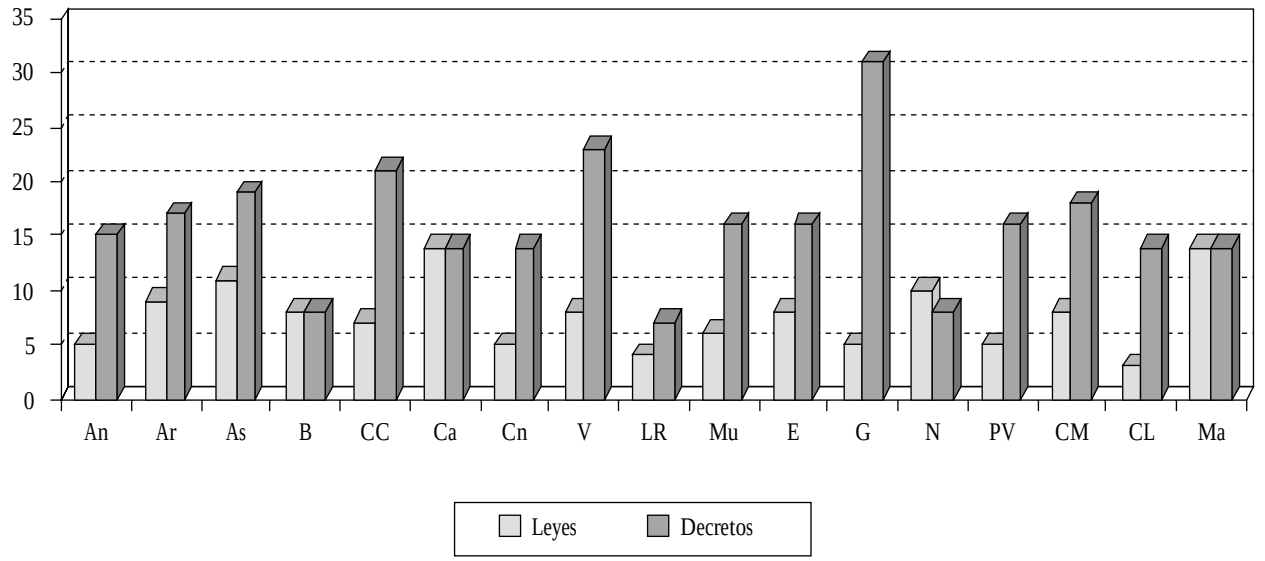
El mapa autonómico no presenta homogeneidad ninguna, sino que se registran distintas pautas de actuación:

— Consolidación de una política familiar más o menos explícita en algunas Comunidades Autónomas.
— Instrumentos de política familiar implícita.
— Carencia de actuaciones coherentes, pues contemplan la protección a la familia a partir del apoyo de alguno de sus miembros de forma individual.

La producción legislativa total de las Comunidades Autónomas que afecta a las familias, en el periodo de 1990-2002 es muy heterogénea (Tabla 2), aunque se registra una acción común en la protección de aquellas familias en exclusión social o con problemas de marginación. En cualquier caso, esta producción legislativa medida a partir del número de leyes y decretos aprobados no es concluyente. La tasa de producción legislativa[18] de las Comunidades Autónomas permite identificar aquellas que son más activas en la protección de la familia, entendiendo ésta en sentido amplio. Así, Galicia (8,8%) y Cataluña (8,5%) son las Comunidades Autónomas que registran unas mayores cifras de productividad legislativa. Por el contrario, las regiones españolas

Gráfico 1

Producción legislativa referida a la familia según Comunidad Autónoma (1990-2002)*



Fuente: Elaboración propia.

(*) *Andalucía (An), Aragón (Ar), Asturias (As), Islas Baleares (B), Canarias (CC), Cataluña (Ca), Cantabria (Cn), Comunidad Valenciana (V), La Rioja (LR), Murcia (Mu), Extremadura (E), Galicia (G), Navarra (N), País Vasco (PV), Castilla La-Mancha (CM), Castilla y León (CL), Madrid (Ma).*

que menos actividad legislativa tienen, según nuestra investigación, son Baleares (3,9%) y La Rioja (2,6%).

Como se comprueba en la Tabla 2 y en el Gráfico 1, esta tasa de producción se configura a partir del recuento tanto de decretos como de leyes. Por este motivo, es importante señalar que la capacidad normativa y los instrumentos jurídicos utilizados por cada Comunidad Autónoma varían. Un ejemplo de esto es el caso de Madrid y Cataluña, donde su desarrollo normativo destaca principalmente por la promulgación de leyes (14). Mientras que la Comunidad Autónoma de Galicia actúa, a partir de la Ley 3/1997 de familia, infancia y adolescencia, a través de la promulgación de decretos de desarrollo (31). Sin embargo, esto no implica que Comunidades Autónomas como Valencia, Canarias, Asturias, Castilla y León o Castilla-La Mancha desarrollen decretos de protección de derechos individuales. Por el contrario, otras Comunidades Autónomas aplican acciones de protección familiar emitiendo órdenes desde las respectivas Consejerías o Departamentos, a partir de la Ley de Servicios Sociales, y que no quedan reflejados en esta tabla. Con esto se pone de relieve que las Comunidades actúan desde la articulación de distintos instrumentos normativos.

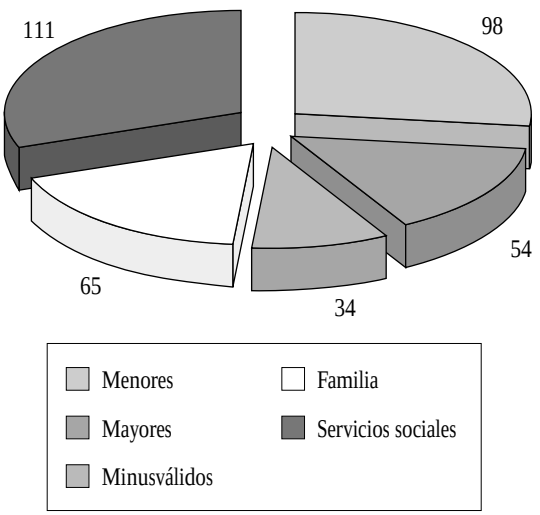
La multiplicación de opciones y de variantes de esta política pública va en correlación con lo que se entiende por política familiar en cada Comunidad Autónoma. En este caso, la política familiar puede afrontarse desde la perspectiva de protección de derechos de la familia o, por el contrario, desde la protección de derechos individuales. La política familiar no es resultado de la suma de las políticas orientadas a los miembros individuales de la familia, pero en España y en las Comunidades Autónomas ésta se ha articulado desde la sectorialidad y se ha dado prioridad a aquellas medidas orientadas a los miembros más débiles y vulnerables de la familia.

Los derechos individuales que son principalmente protegidos en las Comunidades Autónomas son los derechos de los menores (Gráfico 2). Los gobiernos autonómicos han articulado numerosas medidas y acciones como leyes de infancia y protección del menor[19], decretos de desarrollo, medidas de acogimiento familiar, etc. Junto a ello, otras medidas orientadas al apoyo de la familia también se concentran en la protección de los derechos de los mayores. Las Comunidades Autónomas han ido desarrollando acciones y servicios hacia este grupo de edad, ligado a los problemas sociales del envejecimiento creciente de la población y por la necesidad de cubrir las demandas socio-sanitarias que plantean.

Sin embargo, la producción legislativa en relación directa a la familia es mucho menor. Hemos registrado 65 actuaciones de las Comunidades Autónomas en esta área, pero también hemos incluido aquellas acciones que suponían el inicio de los proyectos

Gráfico 2

Producción legislativa autonómica según sectores de población protegidos (1990-2002)



Fuente: Elaboración propia.

y programas sobre familia, como son la creación de observatorios, de comisiones interdepartamentales, etc. En cualquier caso, las actuaciones que hemos contemplado se refieren principalmente a las prestaciones económicas de ayuda directa a la familia y medidas explícitas para la conciliación de vida familiar y vida laboral[20]. No obstante, hacer un balance hasta el momento de las actuaciones sobre las familias en las Comunidades Autónomas debe estar sujeto a una cierta cautela por los cambios legislativos que se están produciendo en la actualidad.

La siguiente tabla (Tabla 3) refleja los resultados por Comunidades Autónomas en cuanto a la protección de los derechos individuales recogidos en el Gráfico 2. Observamos cómo Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia y Navarra están implementando acciones que tienen como punto de referencia la familia, 65 en total, más que las acciones encaminadas a la tercera edad y menos que las acciones sociales de solidaridad.

En función de las necesidades financieras y la distribución de las partidas presupuestarias con las que cuenta la Comunidad Autónoma, las prestaciones y niveles de protección varían considerablemente. Por ejemplo, en la Comunidad Foral de Navarra las prestaciones económicas por hijos a cargo son universales; en el País Vasco son también universales, pero a partir del segundo hijo; en Castilla y León existen prestaciones para todas las familias, pero éstas varían en función de la renta de la unidad familiar. Igualmente, algunas Comunidades Autónomas utilizan las desgravaciones fiscales como instrumento de política familiar, pero no todas establecen la misma cantidad reducible ni contemplan el mismo concepto para la deducción[21].

Nuestro objeto de estudio ha sido la producción legislativa autonómica en materia de familia, pero hemos pretendido dar un paso más y determinar dónde la familia es punto de referencia a la hora de abordar tales propuestas de actuación o no. Por esto, también hemos profundizado en aquellas Comunidades que han desarrollado y puesto en marcha planes integrales de apoyo a la familia, o han manifestado un claro y explícito programa de actuaciones cuyo punto de referencia es la familia. Tal es el caso de Galicia que acaba de presentar su III Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF) para el 2002-2005, y de Cataluña que desarrolló el Plan de Apoyo en 1993 y que le ha servido de base para actuaciones posteriores[22]. Navarra presentó el Plan de Apoyo a la familia (2002-2005), Valencia aprobó para el mismo periodo un Plan de Apoyo a la Familia y la Infancia, también el País Vasco presentó un Plan de Apoyo para las Familias con hijos e hijas (2001) y Andalucía y Castilla y León han aprobado un Decreto de ayuda a la familia recientemente[23].

No existe homogeneidad en las actuaciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, ya que cada una de ellas mantiene una concepción diversa de la protección familiar, y utiliza instrumentos legislativos diferentes para implementar esta protección. Por este motivo, hemos tratado de sintetizar todo lo dicho hasta el momento en un cuadro que identifica aquellas Comunidades que rigen sus actuaciones a partir de un marco normativo que puede ser un Plan Integral o un Decreto (Cuadro 3). En cualquier caso, el indicador que se ha tomado es la interdepartamentalidad de las acciones que los gobiernos autonómicos llevan a la práctica.

Hemos de tener en cuenta que el gobierno español aprobó en noviembre de 2001 un Plan de Apoyo Integral a la familia. Este documento puede sentar las bases para un futuro desarrollo de políticas familiares en aquellas Comunidades que aún no han implementado estas medidas. El Plan debe interpretarse como efecto dinamizador de las políticas familiares. Marca los niveles mínimos de actuación, y será una opción política de cada Autonomía profundizar en esta u otras áreas. En cualquier caso, la configuración de la familia como sujeto activo para la producción de bienestar aún no se encuentra plenamente desarrollado en las Comunidades Autónomas. Los planes tienen como objetivo aportar los instrumentos necesarios para que las familias tomen libremente sus decisiones. Son actuaciones que tratan de eliminar los obstáculos para un pleno desarrollo de la institución familiar, pero el paso siguiente debe ser entenderla como un actor activo dentro de la configuración de la sociedad del bienestar y como nueva esfera para el desarrollo de políticas sociales integrales.

Tabla 3

Desarrollo de la producción legislativa autonómica según áreas de actuación

CCAA	Menores/ infancia	SS. SS/ Acción Social/ solidaridad	Mayores/ 3ª edad	Minusválido accesibilidad	Familia	Otros (Mujer, voluntariado,…)
Andalucía	8	6	2	1	1	2
Aragón	8	10	3	1	2	2
Asturias	5	8	10	2	1	5
Baleares	4	6	2	1	2	1
Canarias	7	11	3	2		5
Cataluña	5	6	6	3	14	1
Cantabria	5	4	3	4	1	2
Comunidad Valenciana	8	5	3	1	12	2
La Rioja	4	4	1			2
Murcia	4	10	2	4	1	1
Extremadura	11	4	2	2		4
Galicia	9	5	5	2	10	5
Navarra	2	3	1		9	3
País Vasco	2	9	3	1	5	2
Castilla La-Mancha	4	10	3	3	1	4
Castilla y León	4	4	1	3	1	3
Madrid	8	6	3	4	5	2
Totales	98	111	54	34	65	46

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Actuaciones sobre las familias: Andalucía, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana

Tras esta panorámica sobre la situación de las políticas sociales destinadas a las familias en las Comunidades Autónomas españolas, hemos realizado un análisis más pormenorizado de cuatro de ellas: Comunidad andaluza, Canarias, Cataluña y Comunidad Valenciana. Nuestra elección está ligada al siguiente hecho: estas Comunidades Autónomas abordan la protección a las familias desde cuatro programas de gobierno diferentes: el del Partido Socialista, el de Coalición Canaria, el de Convergencia i Uniò y el del Partido Popular, respectivamente. No debemos olvidar que la formulación de políticas de bienestar para las familias mantiene una fuerte conexión con el programa político de estos partidos.

Un claro ejemplo pueden ser las manifestaciones de los responsables de los partidos políticos en el gobierno de estas Autonomías. De esta forma podemos identificar un compromiso explícito o no, a partir de las declaraciones de los responsables de estas políticas. El Partido Popular valenciano ha manifestado en reiteradas ocasiones una clara intención de puesta en marcha de una política familiar, que se reflejó en su Programa electoral de las elecciones autonómicas de 1999, y que en la actualidad se ha visto concretado en un Plan Integral de Apoyo a la Familia y la Infancia (2002-2005). Igualmente CIU, que gobierna en Cataluña con el apoyo del Partido Popular, ha declarado siempre la intención de apoyo y protección a las familias ejemplificado en los Discursos de investidura del Presidente de la Generalitat y en el Plan de Apoyo a la Familia de 1993. En Canarias, en 1999, en el Discurso de investidura, el Presidente de la Comunidad Autónoma enumeró un conjunto de medidas de apoyo a la familia. En Andalucía, las manifestaciones sobre la protección de la familia datan de la publicidad dada al Decreto aprobado por el gobierno autónomico para apoyar a las familias andaluzas. Tanto el programa electoral, como los discursos políticos, son una variable que permite identificar la intención de apoyo a las familias y que se debería traducir en distintos programas y medidas de protección a la institución familiar.

Un primer indicador que nos revela cómo son tratados los temas familiares dentro de cada Región es la ubicación técnico-administrativa que esta área tiene dentro de la estructura ejecutiva de la Comunidad (Cuadro 4).

De las cuatro Comunidades seleccionadas, sólo en Cataluña existe una Secretaría de la Familia. Esto supone la presencia de un centro administrativo y de gobierno específico para la familia[24]. El resto de Comunidades articulan su política familiar a partir de Direcciones Generales, mostrando *a priori* una menor importancia estructural. No obstante, tanto en Cataluña como en la Comunidad Valenciana, estos organismos administrativos cuentan con el respaldo y asesoramiento de una Comisión Inter-

Cuadro 3

Actuaciones de ayuda a la familia en las Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Planes de Familia
Andalucía	Decreto de apoyo a las familias andaluzas, 127/2002 de 4 de mayo.
Aragón	Política demográfica y poblacional.
Asturias	Plan de atención a la infancia, familia y adolescencia (2000-2003).
Canarias	Plan de Atención Integral del Menor.
Galicia	III Plan de Apoyo Integral a la familia (2002-2005).
Murcia	Programas sectoriales.
País Vasco	Plan interdepartamental de apoyo a las familias con hijos e hijas (2001).
Navarra	Plan Integral de apoyo a las familias (2002-2005).
Madrid	Se debate la posibilidad de una ley de familias
Comunidad Valenciana	Plan integral de apoyo a la familia y a la infancia (2002-2005).
Castilla-LaMancha	Actuaciones concretas de protección.
Castilla y León	Decreto de conciliación para la vida laboral y familiar, 292/2001 de 20 de diciembre.
Extremadura	Programas sectoriales.
La Rioja	Actuaciones concretas para la protección de la familia.
Cantabria	Programas sectoriales.
Cataluña	Plan integral de apoyo a la familia (1993).
Baleares	Actuaciones concretas.

Fuente: Elaboración propia.

departamental de Apoyo a la Familia[25] y una Comisión Interdepartamental de la Familia[26], respectivamente.

Uno de los factores más claros que pueden indicar la existencia de una política familiar explícita es la puesta en marcha de planes integrales de apoyo a la familia. Cataluña en 1993 (PIAF), Valencia en el 2002 (PIFI) y Andalucía con el Decreto 137/2002, que establece las líneas de actuación de apoyo a las familias, han manifestado una declaración directa de ayuda a la familia. Canarias no tiene esta recopilación práctica de medidas destinadas a las familias, pero, sin embargo, ha declarado su intención de llevarla a cabo próximamente[27].

No obstante, el objetivo no es declarar la existencia de una política familiar explícita o no en las Comunidades Autónomas, sino analizar la formulación de estas políticas sociales a partir del esquema teórico presentado. La implementación de cualquier política pública necesita de una cierta integralidad, máxime cuando se trata de una política destinada al bienestar de las familias. El objetivo que perseguimos es identificar cuál es la orientación que sustenta a las políticas de estas cuatro Comunidades

Cuadro 4

Organigrama administrativo

Comunidad Autónoma	Ubicación administrativa
Cataluña	Secretaría de la Familia. Órgano dependiente de la Consejería de Bienestar Social.
Valencia	Dirección General de Familia, Menor y Adopciones. Dependiente de la Consejería de Bienestar Social.
Andalucía	Dirección General de Infancia y Familia. Dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales.
Canarias	Dirección General de protección del Menor y Familia. Dependiente de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

Fuente: Elaboración propia.

Autónomas. No debe olvidarse que desde un principio se identificó la orientación privatizadora, la orientación institucional y la orientación relacional como principios guías de las políticas sociales destinadas a la institución familiar.

Para ello, el punto de partida debe ser el análisis de la legislación que en estas Comunidades Autónomas se ha desarrollado en torno a las familias, y tratar de identificar los aspectos que permiten ubicar a la Comunidad Autónoma en una orientación u otra. Las leyes de Servicios Sociales son marcos clave para las actuaciones autonómicas y para conocer la situación de la institución familiar en la misma, pues pueden indicar el lugar de importancia que ocupa en el ejecutivo. Para ello, hemos analizado las leyes de Servicios Sociales de estas cuatro Comunidades Autónomas y la ubicación que en ellas tienen las familias (Cuadro 5).

En esta formulación de la legislación de los servicios sociales no se contempla ninguna diferencia, salvo en la Comunidad Autónoma Valenciana. Tanto Cataluña como Andalucía y Canarias presentan una tendencia hacia la asistencialización de las políticas, con una clara orientación institucional y principalmente destinadas a familias con problemas de exclusión social o riesgo de desestructuración. No obstante, la Comunidad Autónoma Valenciana registra un aspecto interesante: la integralidad que se presenta en esta Ley de Servicios Sociales para atender a la familia (5/1997). En cualquier caso, la Ley de Servicios Sociales valenciana es de 1997, y ya recoge una preocupación que en esos momentos estaba aflorando en España: la atención integral de las políticas sociales.

El siguiente paso es la concreción de estos marcos generales de actuación en otras leyes o en la promulgación de decretos. El objetivo es comprobar hasta qué punto el principio de subsidia-

Cuadro 5

Normativa de Servicios Sociales en Andalucía, Canarias, Cataluña y Valencia

Andalucía	Canarias	Cataluña	Valencia
Ley 2/1988, 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía.	Ley 9/1987, 28 de Abril de Servicios Sociales de Canarias.	Decreto-legislativo 17/1994 en materia de asistencia y servicios sociales de Cataluña.	Ley 5/1997, 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana.
Recoge como área de actuación la atención y promoción del bienestar de las familias y las unidades convivenciales. Dentro de los servicios sociales especializados, la familia, la infancia, la adolescencia y la juventud tienen una atención especial para los casos de disfunciones familiares. Se actúa compensando y corrigiendo situaciones conflictivas.	Establece que los servicios sociales comunitarios tendrán por objeto promover formas de convivencia familiar alternativas cuando sea inviable por no existir unidad familiar o porque ésta tenga una situación de deterioro.	Es área propia de servicios sociales la atención y promoción del bienestar de la familia para paliar déficits sociales y ayudas en los casos de carencias familiares.	Establece programas de reinserción social para promover la convivencia social y familiar y ayudas a carencias familiares y situaciones conflictivas. En los servicios sociales especializados sí se reconoce una atención integral de la familia, infancia y juventud atendiendo a sus problemas de bienestar.
Política asistencialista. Orientación institucional.	Política asistencialista. Orientación institucional.	Política asistencialista. Orientación institucional.	Política integral. Orientación relacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación autonómica.

Cuadro 6

Legislación familiar de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña y Valencia

Legislación	Andalucía	Canarias	Cataluña	Valencia
Plan de Apoyo a la familia	X		X	X
Ley/Decreto de Servicios Sociales	X	X	X	X
Ley del Menor o Infancia	X	X	X	X
Ley de Familia o Código de Familia			X	
Ley de Mayores	X	X	X	
Ley de Parejas de Hecho		X	X	
Ley de mediación familiar		X	X	
Ley de Voluntariado	X	X		X

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7

Prestaciones económicas de apoyo a la familia de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña y Valencia[29]

Prestaciones económicas	Andalucía	Canarias	Cataluña	Valencia
P. directas por hijo a cargo	X		X	
P. por nacimiento, adopción o acogimiento		X		
P. por partos múltiples	X	X		X
P. para la conciliación	X		X	X
IRPF		X	X	X
P. para cuidado de mayores		X		X
P. para minusválidos		X		X

Fuente: Elaboración propia.

riedad, tal y como se ha planteado, y el principio de solidaridad, se implementan en la legislación autonómica para identificar la orientación que tales políticas de bienestar defienden. Para facilitar el análisis se presentan dos cuadros resúmenes de la legislación más destacada y de las prestaciones económicas de estas cuatro Comunidades Autónomas. La proliferación legislativa de las Comunidades Autónomas en el área de asistencia social, protección social y servicios sociales es más amplia, pero para centrar el objeto, hemos analizado aquella que nos parecía más interesante para nuestro estudio, y que queda recogida en los siguientes cuadros.

El Cuadro 6 muestra la situación jurídica que existe en estas Comunidades Autónomas con respecto a la institución familiar, y supone el marco de actuación jurídico para las acciones del gobierno autónomico. A partir de la Ley marco de Servicios Sociales, todas las Comunidades objeto de estudio han desarrollado una Ley del Menor o de la Infancia, y han aprobado legislación sobre mayores y voluntariado.

Las medidas públicas más utilizadas como medio de protección y apoyo a las familias son las prestaciones económicas y las desgravaciones fiscales (Cuadro 7). En ninguna de estas cuatro Comunidades las prestaciones económicas son universales sino que están sujetas a condición de recursos[30]. La Comunidad Canaria y la Comunidad Valenciana únicamente recogen las prestaciones por hijo a cargo y por nacimiento, no como prestación económica directa sino como desgravaciones fiscales en la cuota del IRPF. En el caso de nacimiento, adopción o acogimiento tanto Cataluña como Canarias y la Comunidad Valenciana recogen la posibilidad de desgravación fiscal.

3.2.1. Andalucía

En la Comunidad Andaluza hemos asistido en los últimos meses a una intensa actividad legislativa en materia de protección familiar. Durante dos décadas de gobierno del Partido Socialista Obrero Español no se elaboraron medidas concretas de apoyo explícito y directo a las familias pero, en el último año, Andalucía aprobó el 30 de abril el Decreto de Apoyo a las familias andaluzas (137/2002). El ejecutivo andaluz ha comenzado a elaborar medidas concretas de protección. La tendencia hasta el 2002 ha sido desarrollar la cobertura de sectores que corrían riesgos sociales, y se trataba de cubrir las necesidades de aquellos que podían presentar mayores dificultades. Un buen ejemplo es la tendencia asistencialista que se manifiesta en la regulación de los servicios sociales de la Región Andaluza. No obstante, esta tendencia se mantiene en la actualidad, ya que el Decreto aprobado sigue una orientación o carácter asistencialista en las actuaciones del gobierno autonómico. De hecho, el objetivo que plantea es que «*las instituciones públicas deben asumir muchos de los servicios que actualmente prestan las familias, deben mostrar mayores cuotas de solidaridad con las mismas, en correspondencia con la solidaridad que las familias muestran para con el conjunto de la sociedad*»[31].

Este Decreto de apoyo a las familias andaluzas surge en esta Comunidad con la intención de reagrupar todas las acciones que desde la Junta de Andalucía se vienen desempeñando en materia de servicios sociales a las familias, dejando de lado el papel que pueden jugar tanto las familias como las redes de Tercer Sector.

El gobierno andaluz ha tomado la iniciativa del desarrollo de la política familiar de la Comunidad a partir de la ampliación de servicios destinados a las familias andaluzas. A pesar del intento de llegar a la población en general, se ha centrado principalmente en los más necesitados, promoviendo la protección a los mayores y personas con discapacidad, la inserción laboral, la adecuación de viviendas o las cuestiones de salud o educación. Las medidas que se han programado configuran un modelo de ayuda de marcado carácter institucional. Así, se aumentan los servicios de apoyo, ampliando el número de plazas en guarderías, los horarios, la ampliación de los centros de día, de centros residenciales, los centros de respiro familiar, etc. Entre las prestaciones económicas destacan las ayudas por hijo a partir del tercero (600 €/año) hasta los tres años, pero sometidas a condición de recursos las ayudas por vivienda y por partos múltiples. Estas medidas son el eje clave de la política familiar que quiere desarrollar el ejecutivo andaluz. Se plantea el establecimiento de «*medidas, servicios y ayudas al objeto de facilitar que las mujeres y hombres andaluces puedan optar libremente, sin condicionantes económicos o personales, a formar el tipo de familia que deseen, y a contribuir a reducir la sobrecarga familiar que recae aún sobre las mujeres andaluzas*»[32].

El papel que en este caso tiene encomendado el Mercado es complementario. Allí donde el Ejecutivo no es capaz de cubrir las demandas, subvenciona a las empresas privadas para sean ellas las que creen y desarrollen los servicios de ayuda a las familias. Entre estas medidas, destacan las subvenciones para empresas que tengan por objeto el desarrollo de servicios que se recogen en el Decreto de apoyo a la familia. De esta forma, se prima la intervención mercantil desde la esfera pública[33]. Por lo tanto, no se produce una complementariedad en las actuaciones, sino una delegación de las mismas, mientras la titularidad, por así decirlo, recae en el gobierno autonómico. No puede decirse que la iniciativa privada sea un nuevo agente, autónomo, de provisión y creación de servicios familiares.

Las otras dos esferas cruciales en las políticas familiares desde nuestra perspectiva, la familia y el Tercer Sector, aparecen como meros agentes pasivos dentro de la formulación política del gobierno andaluz. La familia es reconocida por las funciones sociales que realiza cotidianamente, pero su capacidad de participación se ve reducida a simple objeto destinatario de ayudas, sin promover su desarrollo autónomo como actor en igualdad de condiciones con el Estado o el Mercado a la hora de producir bienestar social. El tercer sector, pese a reconocerse en la Ley del Voluntariado[34], no aparece en el Decreto de apoyo a las familias. No se reconoce la capacidad que las asociaciones familiares pueden tener en el desarrollo e implementación de las políticas familiares. No obstante, negar esta red de solidaridades implica no reconocer las posibilidades que tienen estos grupos en cuanto a la provisión de servicios, y se niega su capacidad reivindicativa en aquellos aspectos que les afectan.

La Comunidad andaluza manifiesta una orientación asistencialista en su política familiar. Buena muestra de ello es la preeminencia de los aparatos públicos sobre el resto de las esferas sociales. A pesar de la promulgación de este nuevo Decreto, que tiene previsto desarrollarse a partir de medidas concretas, en ningún momento la institución familiar aparece como nuevo agente de provisión de bienestar en relación directa con la emergente red de tercer sector.

3.2.2. Canarias

Aunque se ha manifestado la necesidad de elaborar un Plan Integral de Apoyo a la Familia en la Comunidad Autónoma canaria[35], hasta el día de hoy dicho Plan no ha visto aún la luz. El objetivo prioritario del gobierno ha sido, hasta el momento, cubrir aquellas necesidades más urgentes, y lo ha hecho a través de la Ley de Servicios Sociales (9/1987)[36], la Ley Integral del Menor (1/1997)[37] y la Ley de participación de las personas mayores y de solidaridad entre generaciones (3/1996)[38].

En la Ley de Servicios Sociales, la protección a la familia es de carácter claramente asistencialista al tratar de cubrir aquellas demandas de las familias en riesgo de exclusión social. En ella se determinan las áreas de actuación de los servicios sociales, así como los de atención y promoción de la familia, la infancia, la adolescencia y la juventud.

Por su parte, la Ley Integral del Menor tiene como objetivos: «*la integración familiar y social de los menores, garantizando la permanencia en su entorno familiar y social; reconoce la responsabilidad pública de la protección de los menores, con actuación prioritaria en la prevención de situaciones de riesgo, desamparo y graves carencias que afecten su desarrollo, y promulga la subsidiariedad de la actuación administrativa respecto a las funciones parentales, promoviendo la participación y la solidaridad social, así como los valores de tolerancia, respeto e igualdad y observancia de los principios democráticos de convivencia*». Esta Ley se desarrolla a partir del Plan Integral del Menor del Gobierno de Canarias, que busca proporcionar a la familia la protección necesaria para que pueda asumir plenamente sus responsabilidades. Este Plan reconoce al conjunto de familias, pero da prioridad a las actuaciones sobre hogares monoparentales y polinucleares con menores a su cargo, protege a aquellas familias que carecen de tejido relacional y las familias con hijos menores de tres años.

En esta misma línea se sitúa la Ley 3/1996 de Mayores, que tiene como objetivo no sólo ayudar a este grupo de edad, sino fomentar su participación y promover la permanencia de los mayores en el contexto socio-familiar en el que han desarrollado su vida[39].

Junto a las leyes anteriormente señaladas, el gobierno autonómico ha establecido una serie de ayudas económicas concretas y específicas para las familias. Un buen ejemplo son las prestaciones económicas y las desgravaciones fiscales: en los casos de partos múltiples las ayudas máximas que se pueden recibir son 1.202,20 € al año[40]. En las desgravaciones fiscales destacan la posibilidad de las deducciones de 120,20 € en el caso de familia numerosa con tres hijos, y de 45,08 € por cada hijo después del tercero. En el caso de las deducciones por nacimiento y adopción oscilan entre los 36,06 € para el primero y los 180,3 € para el quinto y siguientes.

El Tercer Sector y la familia están siendo considerados agentes activos en las políticas sociales implementadas por el gobierno autonómico canario. Muestra de ello es que desde el año 1998 la Comunidad Autónoma trata de impulsar el sector asociativo a partir de las subvenciones a organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones sin fin de lucro, etc., en ámbitos como mayores, menores y misnusválidos. La acción de estas redes de solidaridad se contempla como una necesidad básica para el desarrollo de una política social coherente y equilibrada con las necesidades de las familias[41]. El riesgo de estas subvenciones es que el sector asociativo aparezca más como una producción del ejecutivo autonómico, y no como una emergencia de la propia sociedad civil canaria[42].

El papel que poco a poco se está otorgando a la familia lleva a pensar que ésta es contemplada más como un agente de participación en la prestación de servicios que como un sujeto pasivo. El desarrollo de la legislación ha puesto de manifiesto que, a pesar de la orientación asistencialista que registramos, el ejecutivo está llevando a cabo el desarrollo de políticas basadas en el principio de subsidiariedad, donde todos los sectores deben estar implicados en las ayudas a las familias[43].

En cualquier caso, se observa una orientación asistencialista, al concentrar las acciones en la protección de miembros de la unidad familiar con problemas de exclusión social o de marginación. Los intentos y proyectos de elaboración de políticas bajo el principio de subsidiariedad[44], y la pretensión de introducción de agentes como las empresas de economía social y las familias permiten entrever una cierta tendencia al abandono de la asistencialización para ir acercándose al modelo relacional de política familiar.

3.2.3. Cataluña

En Cataluña se viene trabajando en el ámbito familiar desde hace bastante años, siendo una de las primeras Comunidades que apostó de manera explícita por la protección a la familia. De hecho, su Plan de Apoyo a la Familia (PIAF), data de 1993, y situó a la institución familiar como nuevo punto de referencia para el desarrollo de políticas públicas.

El ejecutivo catalán tiene amplias competencias en temas de familia, que se han visto reflejadas en la elaboración de diversos preceptos jurídicos como el Código de Familia[45] (compilación de Derecho civil), la Ley de filiación[46], Ley de relaciones patrimoniales[47], la Ley de parejas de hecho[48] y la Ley de situaciones convivenciales de ayuda mutua[49], que implica la regulación y protección de las relaciones de convivencia de dos o más personas en el mismo hogar sin parentesco. Esta ley es probablemente uno de los aspectos más destacados de la nueva tendencia de la política familiar en Cataluña.

Los principales ejes que desarrolló el PIAF en 1993 fueron: el apoyo a la familia y la búsqueda de servicios para la conciliación de la vida familiar y laboral; los apoyos económicos planteados como prestaciones directas y desgravaciones en el IRPF; y la protección a las familias más desfavorecidas en riesgo de exclusión social. Estos ejes fueron acompañados por unos criterios de actuación basados en la universalidad, la corresponsabilidad, la integración social, la subsidiariedad, la complementariedad, etc. Pues «*tan importante y determinante es lo que la administración ha de ofrecer a la familia como lo que la familia ha de dar a la sociedad. Ello exige a la administración un revulsivo para convertirse en interlocutor válido de la familia*»[50].

Estos planteamientos se han ido desarrollando a través de medidas posteriores como las prestaciones económicas por hijos menores de tres años, con una cantidad de 480 €, ayudas a las familias numerosas que prolongan esta cantidad hasta los seis años, y las desgravaciones en el Impuesto sobre la Renta de hasta 300,50 € por nacimiento de hijos. El objetivo a corto y medio plazo es que estas prestaciones económicas se hagan universales a partir del 2003, pues en la actualidad están sujetas a condición de recursos y no llegan a todas las familias[51]. Igualmente, el gobierno catalán está trabajando en la puesta en marcha de una red de guarderías, en la creación de residencias para mayores, en el apoyo a las familias en riesgo social y en el fomento de la solidaridad intergeneracional[52].

Uno de los aspectos destacados del plan de 1993 es la implicación del sector privado en la búsqueda de bienestar y en la puesta en marcha de servicios, fomentando la participación del sector privado-mercantil en la provisión de bienestar. El plan recomienda un diálogo con aquellos estamentos más significativos e instancias sociales, para un acercamiento y colaboración en la puesta en marcha de medidas sugeridas por el propio plan.

Las organizaciones de tercer sector están contempladas en el PIAF, que reconoce el principio de subsidiariedad como base de actuación, y trata de fomentar iniciativas de participación de instituciones privadas sin ánimo de lucro. «*Se debe reconocer y potenciar al máximo nivel posible, la actuación de las instituciones privadas sin ánimo de lucro, generadoras de bienestar (asociaciones de voluntariado social), entidades profesionales, de iniciativa social, entidades culturales, etc. Todas estas entidades ofrecen una multiplicidad de respuestas y posibilidades de participación social que resultan imprescindibles en la provisión de bienestar y en la estructuración de una sociedad civil fuerte y dinámica*»[53]. Esta declaración de intenciones se ha traducido, tras más de una década, en la proliferación de asociaciones que se desarrollan en el ámbito familiar, como asociaciones de familias numerosas, de partos múltiples, de familiares de enfermos de alzheimer, etc. Así como otras experiencias novedosas como es «el Banco del Tiempo»[54].

Otro ejemplo de la importancia atribuida por el ejecutivo catalán al tercer sector es el Decreto 105/1997[55]. En él se plantea la creación de un órgano asesor para la reunión permanente de representantes de la familia. La función de este órgano es defender los intereses de la institución familiar y asesorar a la Comisión Interdepartamental de protección a la familia, en cuanto a la búsqueda de nuevos instrumentos para cubrir las demandas sociales de bienestar de las familias.

La familia es contemplada en la legislación y en las medidas de protección catalanas como un agente activo. Buena muestra de ello, es que en el PIAF se afirma: «*La familia no ha de ser un sujeto pasivo, no es algo estático y la política de la administración ha de evolucionar continuamente con la familia si quiere ser apropiada y efectiva*»[56]. Ejemplo de esta consideración de la familia como sujeto activo es el programa piloto que se ha desarrollado en algunas ciudades catalanas denominado «Programa de Madres de Día». Éste consiste en el cuidado de los hijos por parte de una madre mientras el resto de las madres trabaja en el mercado reglado[57]. Esta iniciativa es un complemento a las redes de guarderías que no llegan a cubrir todas las demandas y no se ajustan a todas las necesidades de conciliación.

La Comunidad catalana en los últimos años ha consolidado una política familiar integral de apoyo a la familia, donde ésta es la institución de referencia para la transversalidad de las políticas. Siguiendo nuestro modelo teórico, Cataluña puede situarse a medio camino entre la orientación institucional y la orientación relacional. Afirmamos esto porque detectamos una tendencia futura hacia la implicación del tercer sector y la familia en la provisión de políticas de bienestar para las familias, y porque el ejecutivo catalán está abandonando la tendencia asistencialista para adaptarse a las nuevas demandas.

Igualmente, la tendencia apuntada a la universalización de las prestaciones económicas viene a reconocer la necesidad de ayudar a las familias por todas las funciones sociales que realiza. Debe entenderse como un reconocimiento a la institución familiar y, en ningún caso, como una tendencia institucionalista o de intromisión de la esfera pública en los actos privados de los ciudadanos.

3.2.4. Valencia

La Comunidad Autónoma Valenciana a partir de su Ley 7/1994, de Infancia[58] y la Ley 5/1997, de Servicios Sociales[59], trata de avanzar hacia la integralidad buscando la participación de todas las esferas sociales en la provisión de servicios a las familias.

La Ley de Infancia establece una regulación integral de actuación de todas las instituciones valencianas, con el objetivo último de proteger y procurar la atención e integración de los menores. En el caso de la Ley de servicios sociales, el ejecutivo

valenciano pretende instrumentalizar los recursos que en materia de familia se disponen para el desarrollo de las actuaciones especiales de los ayuntamientos, entidades locales y entidades sin ánimo de lucro. En el área de familia, uno de sus objetivos prioritarios es «*promover la convivencia social y familiar y establecer ayudas a carencias familiares y a familias en situaciones conflictivas*». La Ley también establece la creación de un Comisionado para la protección del menor como órgano de defensa de los derechos de este grupo de edad y para promocionar su plena integración en la sociedad.

Recientemente, la Comunidad ha promulgado un Plan Integral de la Familia e Infancia (PIFI), donde se pretende fomentar, proteger y promover las redes de solidaridad familiar. Un análisis pormenorizado de este Plan nos muestra la tendencia y apuesta por el abandono de la visión institucional de la política familiar, y la búsqueda de «*políticas sociales de confianza, tejiendo redes de cohesión social que tienen en la familia su denominador común, lo que convierte a la familia en un nudo social, por el que pasan necesariamente todas las acciones de lucha contra la vulnerabilidad y de mejora de las bases de convivencia*»[60].

El PIFI permite localizar la política familiar que se está desarrollando en la Comunidad Autónoma Valenciana en los ejes del modelo que nosotros planteamos. Partiendo del hecho de que el gobierno autonómico cubre aquellas situaciones de riesgo en familias desestructuradas que pueden desembocar en la marginación social, también pretende cubrir aquellas necesidades y demandas de las familias en general. De esta forma, uno de los principales instrumentos son las prestaciones económicas directas a las familias, revalorizadas anualmente, pero que, sin embargo, presentan la condición de recursos, no siendo universales para toda la población. Estas ayudas pueden ser, por ejemplo, para el caso de partos múltiples o acogimiento de 1.202,20 € que se incrementan en 150, 25 € en caso de que alguno de los hijos tengan alguna minusvalía; por el cuidado de mayores en el hogar se dan ayudas que varían desde 90 € a 180 €, pero sujetas a límite de rentas; ayudas para la atención a minusválidos entre los 90 € y los 180 €; para las familias monoparentales ayudas para el alquiler de viviendas desde 150 €, etc. No obstante, las prestaciones económicas se completan con las desgravaciones en la cuota del IRPF en el tramo autonómico.

La esfera empresarial paulatinamente se ha ido introduciendo en el ámbito de las prestaciones destinadas a la familia, que no estaban suficientemente cubiertas ni por el gobierno autonómico, ni por las asociaciones de tercer sector. Principalmente suelen aportar servicios en el ámbito de la conciliación, entendiendo ésta en un sentido amplio, de compatibilidad en los cuidados de las personas dependientes, mayores y menores. Así se ha desarrollado una red privada de guarderías y de residencias de la tercera edad. Junto a estas iniciativas, el tejido empresarial valenciano busca adaptar la estructura del mercado laboral a las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar. No debemos olvidar que la red empresarial valenciana se caracteriza por estar principalmente constituida por empresas familiares[61].

Junto a la acción del Estado y del Mercado, nos encontramos con un emergente Tercer Sector, que en esta Comunidad se muestra especialmente activo. El PIFI lo recoge explícitamente: «*tiene una gran importancia el papel social de las asociaciones familiares que, como junto al Estado y a la familia en sí misma considerada, constituyen una referencia importante en la vía de solución de determinadas necesidades. Las asociaciones familiares son una señal clara de la nueva vitalidad de la sociedad civil*»[62]. Uno de los criterios del Plan es potenciar el desarrollo de las asociaciones que protejan y promuevan los derechos de las familias[63]. La convocatoria de ayudas a entidades sin ánimo de lucro para que lleven a cabo programas de actuación y servicios de apoyo a la familia se centra principalmente en asociaciones de familiares de discapacitados de todo tipo, de enfermos crónicos de diverso diagnóstico, de lucha contra el paro, la drogadicción, de ayuda a la mujer, de solidaridad con familias inmigrantes, etc.[64].

Para completar el análisis en la Comunidad Valenciana debemos adentrarnos en el papel que tiene la familia en la formulación e implementación de las políticas destinadas a este agente social. El apoyo que pretende el Plan parte de la mejora de su capacidad y competencia en primer término, desde la organización familiar en segundo lugar y de su participación social. La familia no se entiende como sujeto pasivo, sino que se reconoce su capacidad de productora de bienestar, ya que, «*el principal recurso con el que cuentan las familias son las familias mismas, por lo cual cualquier forma de promover la disponibilidad y el uso de los mismos se debe entender a los efectos de optimizar su apoyo*»[65].

El enfoque de la Comunidad Autónoma Valenciana, a diferencia de las anteriores, es la tendencia a la orientación relacional, donde todos los actores —Estado, Mercado, tercer sector y familia— están interrelacionados (Cuadro 8). Cada esfera de la sociedad plantea sus demandas, pero también aporta soluciones a la necesidad de dotar a las familias de recursos. Por todo ello, la Comunidad Valenciana avanza en la línea del modelo relacional. El Plan lo pone claramente de manifiesto: «*las leyes que promuevan una mayor calidad de vida en la familia no deben crear una dependencia de los poderes públicos, sino que han de contribuir a su independencia y madurez, lejos de cualquier tipo de paternalismo de Estado. Por ello, las políticas familiares han de situarse en el marco de subsidiariedad del Estado, donde se protege a los ciudadanos cuando éstos o sus instituciones sociales no consiguen un nivel de bienestar satisfactorio*»[66].

Nos encontramos, por tanto, con un modelo de organización autonómica que intenta activar todos los recursos a su disposición, directos e indirectos, procedentes de los diversos sectores: Estado, Mercado, tercer sector y familia.

Cuadro 8

Orientación de las políticas familiares

Andalucía	Canarias	Cataluña	Comunidad Valenciana
Orientación asistencialista, pues no contempla la interrelacionalidad de las esferas y donde la familia depende de las directrices políticas.	Orientación asistencialista, con una leve tendencia hacia el modelo relacional.	Orientación mixta pues contempla elementos institucionales y emergencia de aspectos relacionales.	Orientación casi relacional porque tiende a un equilibrio entre el Estado y el Mercado; y el tercer sector y la familia se sitúan como punto de referencia principal para la provisión de servicios.

Fuente: Elaboración propia.

4. Conclusiones

El recorrido por la actividad legislativa europea y española sobre la familia documenta que persiste una notable dificultad para aproximar los conceptos de «política social» y «política familiar». En la mayor parte de las ocasiones, la familia sólo es considerada como una suma de necesidades, para las que se implementan singulares y desorganizadas intervenciones de política social: de esta forma, la política familiar se diluye en una pluralidad poco coordinada de políticas sociales individuales.

La cultura político-social aún está muy influenciada por dos orientaciones que, aun siendo muy distantes, tienen un denominador común (BOCACCIN, 1995): la perspectiva neo-liberal y la perspectiva neo-welfarista. Divergen esencialmente en la entidad de la intervención institucional, en un caso «residual», en otro «total», mientras que se aproximan en la posesión de un equivalente desinterés por la «familia», concepto de vago significado y sujeto con ambiguas funciones y un oscuro derecho de ciudadanía. Ambos planteamientos no están en situación de proporcionar una verdadera y propia política familiar que contemple su apoyo y promoción.

El camino a tomar es el de pasar a una configuración de las dinámicas societarias en la que aparece como central la intersección entre cuatro grandes actores, es decir, el Estado, el mercado, el privado social (o tercer sector) y la familia con sus redes informales (DONATI y PRANDINI, 1995): internamente a esta intersección, la familia debe transformase –de «satélite» de las políticas indirectas e implícitas— en eje en torno al cual gire todo el sistema político-social. La relación familiar, en efecto, aparece como el sujeto más idóneo y disponible para elaborar, ante necesidades siempre nuevas de sus miembros, respuestas dotadas de flexibilidad y capacidad de adaptación y renovación en el tiempo. Se reconocería de esta forma la plena ciudadanía de la familia, como subjetividad autónoma, capaz de elevarse por encima de la suma entre los derechos y los deberes de sus singulares miembros, que goza en cuanto tal de derechos-deberes propios.

Sin embargo, es necesario reconocer la ciudadanía social a la misma idea de la familia (ROSSI, 1994): la familia es tal allí donde viene reconocida jurídicamente la existencia de un vínculo de pareja y/o de una relación padre/hijo. Sería ineficaz referirse a la vacía definición de familia registrada para formular las políticas sociales, escondiéndose detrás el temor de introducir excesivas discriminaciones. Se ha visto, al contrario, que no definir jurídicamente a la familia conlleva penalizar a quien ha asumido las obligaciones de reciprocidad, que no vienen suficientemente tuteladas en el cálculo de los títulos de acceso, de las contribuciones y de las prestaciones de bienestar (DONATI, 1995).

A partir de una idea clara de la relación familiar, las políticas sociales, teniendo como telón de fondo el principio de subsidiariedad, deben proporcionar a la familia los recursos para mantener su propio carácter de flexibilidad y variabilidad en el tiempo, antes que incorporar a la relación familiar en un sistema rígido de normas, que lesione su autónoma capacidad para responder a desafíos progresivamente más complejos.

Por tanto, la configuración de las políticas sociales debe sintonizar con el carácter reticular del sujeto al que se dirigen y transformarse en un «sistema de redes», que combine intervenciones formales, informales, públicas y privadas.

En nuestra opinión, existen tres tipos de promociones a activar para satisfacer los requisitos de las nuevas políticas sociales:

a) *Reforzar las solidaridades asociativas autónomas*, como las asociaciones, las organizaciones de voluntariado, las cooperativas sociales, grupos de *self-help*.

b) *Desarrollar mecanismos de acuerdo entre operadores formales e informales*, ya que muchos de los problemas de la familia pueden resolverse mejor si operadores públicos y privados se dividen el trabajo.

c) Desarrollar intervenciones de redes, que no sólo significa responsabilizar, sino también crear los ligámenes positivos de la familia con el ambiente que le es más próximo.

La valoración de las autonomías no prescinde de un objetivo de integración unitaria de la ley. Hablar de ley unitaria no significa invocar un nuevo centralismo, ni tampoco un sistema «piramidal», sino un sistema de redes, en el que a cada actor (Comunidad Autónoma, Ayuntamiento, familias, organismos de privado social, etc.) se le atribuye una competencia específica que tiene las características de la interactividad y de la relacionalidad con el resto. Sólo el hecho de que se instauren y se realicen tales relaciones constituye de por sí un bien común relacional (DONATI, 1991), caracterizado por una lógica de intervención marcada por la subsidiariedad, la solidaridad y la reciprocidad.

Notas

* Departamento de Sociología. Universidad de Granada.

Agradecemos al Profesor Iglesias de Ussel su magisterio y su impulso para llevar a cabo esta investigación.

1 Este artículo ha sido realizado dentro del marco del Proyecto de Investigación PB98-1633, *Las políticas familiares en el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas*, financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

2 El principio de subsidiariedad sostiene que las entidades de orden «superior» (por amplitud, funciones, complejidad) deben tutelar y promocionar a las entidades de nivel «inferior», en cuanto que cada una es titular de una subjetividad en sentido pleno, cuya autonomía debe ser garantizada y promovida con todos los medios. Sobre el principio de subsidiariedad véanse DONATI (1997), BOCCACIN (1997), COTTINI (1997) y ROSSI (1997a).

3 En el esquema AGIL están representadas las cuatro funciones correspondientes a los problemas fundamentales que un sistema, para seguir siendo vital, debe resolver. La óptica relacional permite re-introducir las diferencias en el interior de toda estructura analizada y captar las conexiones (relaciones) entre las diversas funciones y los sujetos del caso que se analiza. Las cuatro funciones presentan esta explicación: A (adaptación, *Adaptation*), alude a la realización de un fin concreto, utilizando particulares recursos y medios; G (consecución de fines, *Gool Attainment*), indica la necesidad de seleccionar los objetivos, entendidos como situaciones futuras que el sistema pretende alcanzar; I (integración, *Integration*), identifica la necesidad de realizar una integración entre los diversos fines, la presencia o la ausencia de particulares elementos favorables para su consecución; L (mantenimiento del nivel latente, *Latency*), señala que el sistema debe mantener una identidad concreta en el tiempo mediante la identificación de lo que se puede considerar como «bien» o como «mal».

4 DONATI denomina al esquema AGIL «brújula» para la sociología (DONATI, 1991: 175-303).

5 Un análisis más detallado sobre los sistemas de diagnóstico y guía relacional puede verse en HERRERA (2001: 71-91).

6 Para analizar la situación europea hemos acudido a las siguientes fuentes: KIERNAN y ESTAUGH (1993); DUMON (1994); Eurostat (1995); MEIL (1995); European Observatory on National Family Policies (1996a); COMMAILLE y DE SINGLY (1997); Eurostat (1998); MEIL (2000); IGLESIAS DE USSEL y MEIL LANDWERLIN (2001); FLAQUER, (2000).

7 En palabras de MEIL: «*La postmodernización familiar se refiere a la no existencia de un modelo único de vida en familia que se considere ideal y con arreglo al cual se juzga la vida de los conciudadanos; sino que los modos de entrada, permanencia y salida de la vida familiar son considerados fundamentalmente un asunto privado, siempre que salvaguarden los derechos fundamentales de sus miembros*» (MEIL LANDWERLIN, 2000: 9).

8 Existen países con tasas muy bajas como Suecia (3,6‰) o Bélgica (4,4‰) y otros con tasas muy altas como Portugal (6,7‰) o Dinamarca (6,5‰). Este descenso afecta también a los países mediterráneos como Italia (4,8‰), España (5,1‰), o Grecia (5,4‰).

9 La media europea se sitúa en el 1,45 hijos por mujer, siendo Italia y España los países que ofrecen las cifras más elevadas en cuanto a la disminución del número de nacimientos, con una tasa de 1,19 y 1,15 respectivamente.

10 En los países más septentrionales, los jóvenes retrasan la formación de una familia propia, pero abandonan el núcleo familiar de origen para vivir solos. Véase IGLESIAS DE USSEL (1998); FLAQUER (2000); MEIL LANDWERLIN (2001).

11 Véase IGLESIAS DE USSEL (1998); TOBÍO SOLER, y FERNÁNDEZ CORDÓN, (1999); MORENO MÍNGUEZ, (2000).

12 FLAQUER (2000).

13 Algunos Estados, como es el caso de Italia, Irlanda y España han obviado la ausencia de un Ministerio con la constitución de Comisiones específicas para la familia. En Francia, sin embargo, sí existe un Ministerio de la Familia.

14 Las principales fuentes para acceder a esta documentación han sido los Boletines Oficiales del Estado, los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas y los documentos jurídicos publicados por las Consejerías o Departamentos Autonómicos responsables del área de familia. Este análisis de fuentes secundarias se complementó con dos entrevistas a los responsables en materia de familia de Cataluña (Secretario de la familia) y de Canarias (Consejero de Empleo y Asuntos Sociales), por ser dos de las Comunidades que se iban a estudiar en profundidad.

15 Se inicia una búsqueda más profunda a partir de los años 90 por varios motivos: la disponibilidad de los Boletines Oficiales autonómicos desde estos años en la red, por la dificultad de remontarnos a la fecha de aprobación de los Estatutos de Autonomía, y porque en los años 90 es cuando comienzan a desarrollarse los Servicios Sociales y asistenciales en la mayoría de las Comunidades y, por ende, se inician acciones para la protección de la familia.

16 Tal es el caso de Navarra (1983), Madrid (1984), Murcia (1985), Castilla-La Mancha (1986), Aragón (1987), Asturias (1987), Baleares (1987), Canarias (1987), Extremadura (1987) y Andalucía (1988).

17 Véase FOESSA (1983: 423-424).

18 La tasa de producción legislativa se ha calculado dividiendo el número de leyes y decretos de cada Comunidad Autónoma por el número de disposiciones legales totales.

19 Ley 10/1989, de protección de menores en Aragón; Ley 7/1994, de infancia de la Comunidad Valenciana; Ley 4/1994, de protección y atención a menores de la Comunidad Autónoma Extremeña; Ley 1/1995, de protección del menor de la Comunidad de Asturias; Ley 3/1995, de la Infancia de la Comunidad de Murcia; Ley 8/1995, de atención y protección a los niños y adolescentes de Cataluña; Ley 3/1997, de Familia, Infancia y Adolescencia de la Comunidad Autónoma Gallega; Ley 1/1997, de atención integral a los menores de la Comunidad Autónoma Canaria; Ley 1/1998, de los derechos y atención al menor de Andalucía; Ley 7/1999, por la que se regula la protección de la infancia y adolescencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria; Ley 10/2000, de Carta de Derechos Sociales del País Vasco.

20 Como por ejemplo: Decreto 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto y el Decreto 242/2000, de 27 de junio, para conciliar vida familiar y laboral de la comunidad de Navarra; Decreto 127/2002, de 4 de mayo, de apoyo a las familias andaluzas; Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen políticas de apoyo a la familia y a su conciliación con la vida laboral de Castilla y León.

21 Tal es el caso de Baleares, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Valencia, País Vasco, Navarra, Canarias y Madrid.

[22] Cataluña y Galicia son las Comunidades Autónomas que primero desarrollaron un plan de actuación que pretendía dar una cierta integralidad y coherencia a las actuaciones que se realizaban en torno a la institución familiar.
[23] En Castilla y León el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre y en Andalucía es el Decreto 127/2002, de 4 de mayo.
[24] Si bien es cierto, se trata de un órgano de reciente creación: Decreto 93/2000, de 22 de febrero.
[25] Decreto 266/1993, de 28 de septiembre, de creación de la Comisión Interdepartamental de apoyo a la familia de la Generalitat de Cataluña.
[26] Decreto 131/1996, de 4 de julio, de creación de la Comisión Interdepartamental de la Familia de la Generalitat Valenciana.
[27] Entrevista realizada al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, enero de 2002.
[28] En Cataluña la Ley de situaciones convivenciales de ayuda mutua, Ley 19/1998 de 28 de diciembre, recoge ciertos preceptos respecto a la situación de los mayores.
[29] Se escogen las prestaciones económicas por ser uno de los instrumentos públicos más utilizados por los gobiernos autonómicos, que se complementan con las prestaciones estatales de la Seguridad Social.
[30] En cuanto a las prestaciones económicas directas, éstas no son universales salvo en la Comunidad Foral de Navarra (Decreto 241/2002, de 27 de junio), en el País Vasco éstas son universales a partir del segundo hijo, y en Castilla y León las cuantías varían en función de la renta de la unidad familiar. En el resto de las Comunidades Autónomas, hasta el momento, las prestaciones por hijo a cargo están sujetas a condición de recursos.
[31] Decreto 137/2002, de 30 de abril, de la Junta de Andalucía.
[32] Decreto 137/2002, de 30 de abril, de la Junta de Andalucía.
[33] Decreto 137/2002, de 30 de abril, de la Junta de Andalucía.
[34] Ley 7/2001, de Voluntariado
[35] Entrevista al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, enero de 2002.
[36] Ley 9/1987, de 28 de abril, de la Comunidad Autónoma canaria.
[37] Ley 1/1997, de 7 de febrero, de la Comunidad canaria.
[38] Ley 3/1996, de 11 de julio, de la Comunidad canaria.
[39] Se han desarrollado diferentes subvenciones institucionales concertadas con carácter plurianual, en las áreas de personas mayores, donde uno de los sujetos beneficiarios son las empresas de economía social (Orden de 9 de mayo de 2002 y Orden de 27 de mayo de 2002).
[40] Orden de 11 de marzo de 2002 por la que se aprueban las bases de vigencia indefinida y se efectúa convocatoria para la concesión de ayudas para el año 2002 a familias en las que se produzcan partos múltiples.
[41] Entrevista al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, enero de 2002.
[42] Son algunos ejemplos las subvenciones institucionales en el área de protección del menor y la familia para le ejecución, promoción y desarrollo del plan integral del menor en Canarias; Orden de 21 de junio de 2001 por la que se aprueban las bases de vigencia indefinida y se efectúa concesión de subvenciones, para el año 2001, en el área de protección del menor y la familia, destinadas a escuelas infantiles.
[43] Entrevista al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, enero de 2002.
[44] Entrevista al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, Enero de 2002.
[45] Ley 9/1998, de 15 de julio, de la Generalitat de Cataluña.
[46] Ley 7/1991, de 27 de abril, de la Generalitat de Cataluña.
[47] Ley 8/1993, de 30 de septiembre, de la Generalitat de Cataluña.
[48] Ley 10/1998, de 15 de julio, de la Generalitat de Cataluña.
[49] Ley 19/1998, de 28 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña.
[50] PIAF (1993: 33).
[51] *La Vanguardia*, noviembre de 2001.
[52] En cuanto al primer ciclo de educación infantil, el gobierno catalán comprometió 30.000 nuevas plazas para menores de 0 a 3 años cuya realización sería conjunta con los ayuntamientos. Desde el año 2000, el gobierno ha creado 12.000 plazas y ha fomentado, a través de subvenciones, la titularidad municipal de las plazas escolares, (Entrevista al Secretario de la Familia de la Generalitat de Cataluña). En el segundo ciclo de educación infantil, el gobierno sostiene económicamente las plazas de titularidad pública y también el funcionamiento de las plazas de titularidad privada. Las tasas de escolaridad en Cataluña de menores de un año es del 1%, de niños de 1 a 2 años del 26,9% y los menores de 2 a 3 años están escolarizados en un 50%. Esto implica que en el ciclo de primera infancia están cubiertas el 78% de las necesidades, (Documento de la Secretaría de la Familia).
[53] PIAF (1993: 34).
[54] El Banco del Tiempo implica la organización y distribución del tiempo libre para tratar de fomentar actividades de solidaridad a partir del cuidado de niños por una de estas personas, que se hace responsable de los niños en ese periodo de tiempo.
[55] Decreto 105/1997, de 29 de abril, de la Generalitat de Cataluña.
[56] PIAF (1993: 34).
[57] Entrevista al Secretario de la Familia de la Generalitat de Cataluña, Abril de 2002.
[58] Ley 7/1994 de 5 de diciembre de Infancia de la Comunidad Valenciana.
[59] Ley 5/1997 de 25 de junio de servicios sociales de la Comunidad Valenciana.
[60] PIFI (2002: XIII).
[61] PIFI (2002: 94): «*El 84,3% de las empresas valencianas son familiares y, si a éstas sumamos las personas físicas y las comunidades de bienes, el total alcanza el 95% del sector privado de la Comunidad Valenciana*».
[62] PIFI (2002: 50).
[63] Este aspecto se viene desarrollando a partir de la promulgación de órdenes de la Consejería de Bienestar Social: un ejemplo puede ser la Orden de 30 de noviembre de 2000 y la ficha nº 11 del PIFI, Solidaridad familiar, cuyo objetivo específico es promover el asociacionismo familiar a través de un programa de voluntariado familiar (PIFI: 137).
[64] Bancaja (1998) Guía del voluntariado de la Comunidad Valenciana.
[65] PIFI (2002: 24).
[66] PIFI (2002: 21).

Bibliografía

ALEMÁN, C. (2001), «Servicios Sociales y políticas públicas para la familia», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* nº 22, pp. 95-108.

BANCAJA (1998), *Guía del voluntariado de la Comunidad Valenciana*. Valencia.

BOCCACIN, L. (1995), *Politica sociale per la famiglia*, en Scabini y Donati (comps.), *Nuovo lessico familiare*, «Studi interdisciplinari sulla famiglia», 14, Vita e Pensiero.

BOCCACIN, L. (1996), «Sussidiarietà e «terzo settore», *paper* presentado al seminario *Valori e politiche sociali,* Istituto L. Sturzo, 11 junio 1996.

COLOZZI, I. (1997), «Il principio di sussidiarietà come principio regolatore delle politiche sociali», en ROSSI (comp.), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa,* Angeli, Milán.

COMMAILLE, J. y DE SINGLY, F. (1997), The European Family, Kluwer Academic Publishers, Netherlands.

COTTINI, G.P. (1997), «*Il principio di sussidiarietà: fondamenti e implicazioni di "policy"*», intervención en el *Corso di Perfezionamento nel terzo settore,* Università Católica, Milán, 16 enero.

DONATI, P. (1991), *Teoria relacionale della società,* Angeli. Milán.

DONATI, P. (1995), «Le politiche sociali per la famiglia in Italia: quale "svolta"?», en *Forum*, 1, pp. 3-13.

DONATI, P. (comp.) (1988), *Salute, famiglie e decentramento dei servizi,* Angeli. Milán.

DONATI, P. (comp.) (1998), *Quale Stato sociale in Italia?,* Mondadori. Milán.

DONATI, P. y PRANDINI, R. (1995), *La legislazione regionale per la famiglia. Problemi e prospettive,* Barghigiani. Bolonia.

DUMON, W. (ed.), (1994) *Évolution des politiques familiales dans les États membres de l'Union Européenne,* Commission Des Communautés Européennes DG V, Bruselas.

European Observatory on National Family Policies (1996a), *A Synthesis of National Family policies 1995,* Social Policy Research Unit, University Of York.

European Observatory on National Family Policies (1996b), *Developments in National Family policies 1995,* Social Policy Research Unit, University Of York.

Eurostat (1995), *Eurostat Yearbook,* Luxembourg, Eurostat.

Eurostat (1999), *Statistiques démographiques*. Luxembourg, Eurostat.

FLAQUER, LL. (2000), *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación La Caixa. Barcelona.

FOESSA (1983), *Informe sociológico sobre el cambio social en España*. Euroamérica, Madrid.

HERRERA GÓMEZ, M. (2001). «Conocimiento sociológico y planificación social: la relación teoría-praxis». En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* número 20, pp. 71-91.

IGLESIAS DE USELL, J. (1998), *Familia y cambio político en España*. Tecnos, Madrid.

IGLESIAS DE USELL, J. (2003), «La Sociología de la familia en España: Pasado, presente y futuro». En *Arbor*, CLXXIV, 685, pp. 1-20.

IGLESIAS DE USELL, J. y MEIL LANDWERLIN, G. (2001), *La política familiar en España*. Ariel, Barcelona.

IGLESIAS DE USELL, J. y CASTÓN, P. (2002), «La vida familiar de la mujer trabajadora en Andalucía». En *Revista de Estudios Regionales,* número 64, pp. 125-166.

KIERNAN, K. y ESTAUGH, V. (1993), *Cohabitation: extra-marital childbearing and social policy,* Londres, Familiy Policy Studies Center.

LE GRAND, J. (1992), *Paying for or providing welfare?,* SAUS Publications, Bristol, University of Bristol.

MEIL LANDWERLIN, G. (1995), «Presente y futuro de la política familiar en España». En *REIS*, nº 70, pp. 67-90.

MEIL LANDWERLIN, G. (2000), «Cambio familiar y política de conciliación de la vida laboral y familiar en España». En *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* Número extraordinario, pp. 11-40.

MEIL LANDWERLIN, G. (2001), *La postmodernización de la familia española*. Acento, Madrid.

ROSSI, G. (1994), «Cultura della cittadinanza e famiglia», en *Orientamenti*, 9-10, pp. 35-55.

ROSSI, G. (1997a), «Il principio di sussidiarietà: caratteristiche qualificanti ed implicazioni sulla política sociale», en *Politiche sociali e servizi*, 1, 97, pp. 29-44.

ROSSI, G. (1998), «I servizi alla persona in Italia: risorse, obiettivi, norme e cultura», en P. DONATI (comp.), *Quale Stato sociale in Italia?,* Mondadori, Milán.

ROSSI, G. (comp.) (1997b), *Terzo settore, Stato e mercato nella trasformazione delle politiche sociali in Europa,* Angeli. Milán.

SCABINI, E. y DONATI, P. (comps.) (1995), «Nuovo lessico familiare», *Studi interdisciplinari sulla famiglia,* 14, Vita e Pensiero, Milán.

THOMPSON, J. D. (1994), *Organizations in Action,* New York, Mc Graw-Hill.

TOBÍO SOLER y FERNÁNDEZ CORDÓN (1999), «Monoparentalidad, trabajo y familia». En *RIS* nº 22.

Planes, Decretos y Leyes

— Comunidad Autónoma de Asturias (2000), Plan de atención a la infancia, familia y adolescencia (2000-2003).

— Comunidad Autónoma de Canarias (1997), Plan de atención integral del menor.

— Comunidad Foral de Navarra (2002), Plan integral de apoyo a las familias (2002-2005).

— Generalitat de Cataluña (1993), Plan integral de apoyo a familia.

— Generalitat de Valencia (2002), Plan integral de apoyo a la familia y a la infancia (2002-2005).

— Generalitat de Valencia (2002), Plan integral de apoyo a la familia y a la infancia (2002-2005).

— Gobierno del País Vasco (2001), Plan interdepartamental de apoyo a las familias con hijos e hijas.

— Generalitat de Cataluña (1993), Plan integral de apoyo a familia.

— Gobierno del País Vasco (2001), Plan interdepartamental de apoyo a las familias con hijos e hijas.

— MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2001), Plan de Apoyo Integral a la Familia (2001-2004), Madrid.

— Xunta de Galicia (2002) III Plan Integral de Apoyo a la Familia (PIAF, 2002-2005). Milán.

— Decreto 105/1997, de 29 de abril, por el que se crea un órgano asesor para la reunión permanente de representantes de la familia en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

— Decreto 131/1996, de 4 de julio, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de la Familia de la Comunidad Autónoma de Valencia

— Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas.

— Decreto 17/1994, de 23 de marzo, en materia de asistencia y servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

— Decreto 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto, de la Comunidad Foral de Navarra.

— Decreto 242/2000, de 27 de junio, para conciliar vida familiar y laboral de la Comunidad Foral de Navarra.

— Decreto 266/1993, de 28 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de apoyo a la familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

— Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en Castilla y León.

— Decreto 93/2000, de 22 de febrero, por el que se crea de Secretaría de la Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

— Decreto 241/2000, de 27 de junio, por el que se regulan ayudas económicas a las familias por el nacimiento de dos o más hijos en el mismo parto, de la Comunidad Foral de Navarra.

— Decreto 93/2000, de 22 de febrero, por el que se crea la Secretaría de la Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

— Ley 1/1995, de 27 de enero, de protección del menor de la Comunidad de Asturias.

— Ley 1/1997, de 7 de febrero, Integral del menor de la Comunidad Autónoma de Canarias.

— Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y atención al menor de Andalucía.

— Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores en Aragón.

— Ley 10/1998, de 15 de julio, de la Comunidad Autónoma de Cataluña de parejas de hecho.

— Ley 11/1984, de 6 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

— Ley 14/1983 ,de 30 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra.

— Ley 19/1998, de 28 de diciembre, de situaciones convivenciales de ayuda mutua de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

— Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

— Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

— Ley 3/1995, de 21 de marzo de la Infancia de la Comunidad Autónoma de Murcia.

— Ley 3/1996, de 11 de julio, de participación de las personas mayores y de solidaridad entre generaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.

— Ley 3/1997, de 9 de junio, de Familia, Infancia y Adolescencia de la Comunidad Autónoma de Galicia.

— Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la Acción Social de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Ley 4/1994, de 10 de noviembre, de protección y atención a menores de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

— Ley 5/1987, de 11 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Asturias.

— Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

— Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Valencia.

— Ley 7/1991, de 27 de abril, de filiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

— Ley 7/1994, de 5 de diciembre, de Infancia de la Comunidad de Valencia.

— Ley 7/1999, de 28 de abril, por la que se regula la protección la infancia y adolescencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

— Ley 7/2001, de 24 de julio, de Voluntariado de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

— Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Murcia.

— Ley 8/1993, de 30 de septiembre, de relaciones patrimoniales de la Comunidad Autónoma de Cataluña

— Ley 8/1995, de 27 de julio, de atención y protección a los niños y adolescentes de Cataluña.

— Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Acción Social de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

— Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de la Comuinidad Autónoma de Canarias.

— Ley 9/1998, de 15 de julio, por la que se establece el Código de Familia de la Comunidad Autónoma de Cataluña.