

PROPUESTA PARA UNA ESTRATEGIA VASCA DE INVERSIÓN EN LAS FAMILIAS Y EN LA INFANCIA



INDICE

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS	3
1.1. ¿Por qué una estrategia de inversión en las familias y en la infancia?	3
1.2. Hacia un pacto interinstitucional por las familias y la infancia en Euskadi	4
1.3. Estructura de este documento	6
2. LAS FAMILIAS Y LA INFANCIA EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	7
2.1. La (re)emergencia de la pobreza infantil	9
2.2. El peso creciente de la herencia en los procesos de movilidad social y en la reproducción de la desigualdad	12
2.3. Dificultades para la construcción de proyectos de vida autónoma: emancipación juvenil y pobreza encubierta	15
2.4. El déficit de bienestar asociado a la dificultad para hacer realidad los proyectos familiares y la persistencia de problemas ligados a la reproducción	17
2.5. La persistencia de bajas tasas de natalidad y la incipiente mejora de los indicadores de fecundidad	18
2.6. Transformación de las relaciones de género y corresponsabilidad en los cuidados a los hijos y a las hijas	22
2.7. Cambios en las dinámicas de formación familiar y diversificación de los modelos familiares	23
3. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CUANTO A LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN LA INFANCIA Y EL FOMENTO DE LA NATALIDAD	26
3.1. Introducción	26
3.2. Las políticas de apoyo a las familias y a la infancia en Euskadi y en Europa	27
3.2.1. Consideraciones generales	27
3.2.2. El esfuerzo de la CAPV en políticas de familia, en perspectiva comparada ..	30
3.2.3. La posibilidad de mejorar algunas de las prestaciones orientadas a las familias con hijos e hijas en la CAPV	32
3.2.4. La capacidad inclusiva del sistema educativo en la CAPV	35
3.3. Paradigmas, perspectivas y orientaciones en relación a las políticas familiares y de apoyo a la infancia	36
3.3.1. El paradigma de la inversión social	36
3.3.2. Perspectiva de género y organización social corresponsable: los permisos por maternidad y paternidad iguales, intransferibles y adecuadamente retribuidos	38
3.3.3. La importancia de la intervención precoz: los años fundamentales	39
3.3.4. El recurso al sistema fiscal para la provisión de prestaciones económicas ...	41
3.3.5. Las políticas de apoyo a la parentalidad, el capital social y la coeducación ..	42
4. PRINCIPIOS Y CONTENIDOS BÁSICOS	44
4.1. Objetivos, principios y ejes de intervención	44
4.2. Contenidos básicos	47
4.3. Agentes implicados	50
5. BIBLIOGRAFÍA	52

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

1.1. ¿Por qué una estrategia de inversión en las familias y en la infancia?

De acuerdo al artículo 3 de la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias, la política familiar de la Comunidad Autónoma del País Vasco se basará en los siguientes valores fundamentales:

- Respeto a la libertad de decisión y elección sobre el proyecto familiar.
- Respeto a los derechos de todos los miembros de la familia, cualquiera que sea su edad y grado de autonomía.
- Respeto de la diversidad familiar y tratamiento igualitario a los diferentes tipos de familia.
- Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres y corresponsabilidad de ambos miembros de la pareja.
- Reconocimiento del papel de la familia como principal agente de la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.
- Reconocimiento y respeto del papel de la familia como transmisora de los valores de libertad, solidaridad, respeto, tolerancia, igualdad, pluralidad, participación y convivencia, y, en general, los principios democráticos de convivencia social.
- Solidaridad con las familias en situaciones de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión social.
- Autonomía de sus miembros en orden a su pleno desarrollo personal dentro del ámbito familiar.

A partir de esos valores, en su artículo 4 la Ley establece que la política familiar de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el conjunto de medidas articuladas en su marco perseguirán los siguientes objetivos:

- Promover y proteger los derechos de todos los tipos de familia y contribuir a la mejora de su nivel de bienestar.
- Garantizar la protección de la infancia y la adolescencia en el seno de la familia.
- Contribuir a la progresiva eliminación o reducción de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado.
- Facilitar la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales, así como la incorporación de la mujer en el mercado de trabajo y el desarrollo de su carrera profesional.
- Contribuir al afianzamiento de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el ámbito familiar, en particular en el cuidado y educación de los hijos e hijas menores de edad y en la atención a las personas que se encuentren en situación de dependencia.

- Fomentar la solidaridad intergeneracional e intrageneracional.
- Garantizar la protección económica de la familia.
- Prevenir la exclusión social en las familias que se encuentren en situaciones de especial vulnerabilidad.

La elaboración de esta estrategia parte de la constatación de que algunos de esos objetivos se están viendo particularmente amenazados el actual contexto socioeconómico. En ese sentido, **la estrategia que se presenta parte de la necesidad de articular un paquete coordinado de políticas que dé respuesta a dos fenómenos que tienen un carácter estructural:**

- Las bajas tasas de natalidad y, sobre todo, **la persistencia de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar** y tener el número de hijos e hijas deseado.
- Las mayores dificultades económicas de las familias con hijos e hijas, uno de cuyos principales exponentes es **el crecimiento de la pobreza infantil, y las crecientes dificultades para romper la transmisión intergeneracional de las desigualdades**, lo que cuestiona el principio de igualdad de oportunidades.

En otro orden, más instrumental, esta estrategia parte también de la constatación de que, pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas tienen todavía en Euskadi –como en los demás países del Sur de Europa– un margen de mejora importante, al menos si se comparan con las que se desarrollan en otros países de nuestro entorno más próximo, o con las que se han ido desarrollando en relación a otros grupos sociales.

La Estrategia que se propone parte, por último, de la necesidad de adaptar el conjunto de las políticas sociales vascas al paradigma de la inversión social, auspiciado y promovido por las instituciones europeas. La principal característica de este nuevo paradigma es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación, a partir de la consideración de las políticas familiares, educativas y de igualdad de género, entre otras, como un elemento clave para el desarrollo no solo social, sino también económico. Desde ese punto de partida, este enfoque pone su atención en servicios que permiten invertir en la infancia, generar las condiciones que permitan un cierto nivel de igualdad de oportunidades y de movilidad social, facilitar los procesos de emancipación y transición a la edad adulta, apoyar a las familias con hijos y facilitar el acceso de las mujeres al empleo remunerado.

1.2. Hacia un pacto interinstitucional por las familias y la infancia en Euskadi

A partir de esas preocupaciones, este documento recoge una propuesta para la articulación de una estrategia de inversión en las familias y en la infancia que pretende dar respuesta a las cuestiones señaladas en el marco de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La propuesta que se presenta tiene, como su nombre indica, **carácter estratégico** y pretende contribuir a orientar el conjunto de las políticas sociales vascas por la senda de la inversión social, desarrollando políticas culturales, educativas, de salud, de empleo, de servicios sociales o de familia más adaptadas a las necesidades de la infancia y de las familias con hijos e hijas.

El objetivo de este documento es el de **contribuir a alinear el conjunto de las políticas públicas en relación a estos objetivos**: no se trata por tanto de un plan del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, ni siquiera de un plan del Gobierno Vasco, sino que aspira a convertirse en una herramienta útil para la planificación de la acción pública del conjunto de las instituciones vascas. Desde ese punto de vista, **esta Estrategia requiere de la adopción de un Pacto de País por las Familias y la Infancia en Euskadi**, en la línea de las propuestas

realizadas por las entidades que trabajan a nivel internacional en la defensa de los derechos de la infancia.

De acuerdo a ese objetivo, la Estrategia no se marca un periodo de vigencia específico y deberá articularse a través de los planes de acción sectorial que desarrollen los diferentes organismos y niveles institucionales con competencias en materia de familia e infancia. Desde ese punto de vista, esta estrategia deberá fundamentalmente, aunque no sólo, articularse a medio y largo plazo a través de las actuaciones previstas en los siguientes planes:

- Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias 2018-2022;
- Plan Joven de Euskadi 2020;
- Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2018-2021;
- Plan Vasco de Inclusión social 2017- 2021;
- Plan Director de Vivienda 2017-2019;
- Plan Estratégico de Empleo 2017-2020;
- Plan Estratégico de Servicios Sociales 2020;
- Plan Heziberri 2020;
- Plan Universitario 2019-2022;
- Plan Vasco de Formación Profesional 2018-2021;
- Plan Vasco de Salud 2013-2020;

La Estrategia también deberá desarrollarse, lógicamente, a partir de los planes sectoriales que desarrollen los Ayuntamientos y las Diputaciones Forales, en relación a sus políticas en materia de servicios sociales, infancia y juventud, cultura, ordenación territorial, fiscalidad, promoción económica, etc.

Finalmente, en lo que se refiere al encuadre institucional de esta Estrategia, debe señalarse que responde al **compromiso adoptado por el Gobierno Vasco en su programa de Gobierno para la XI Legislatura Euskadi 2020**, que establece entre sus Objetivos de País el de aumentar la natalidad e incrementar las ayudas a familias con hijos e hijas¹.

Uno de los pilares del documento Euskadi 2020 hace referencia al Desarrollo Humano, la Integración Social, la Igualdad y los Servicios Públicos de calidad, mediante el desarrollo de una Agenda Social para la Integración y la Igualdad. En ese marco, uno de los compromisos del programa es el de alcanzar un Pacto por las familias y la infancia, mediante el desarrollo de una Estrategia Interinstitucional para el cambio demográfico y el rejuvenecimiento de la sociedad vasca, a través de políticas de apoyo a las familias y a la infancia. Además, el Programa de Gobierno señala, entre otras, las siguientes iniciativas:

¹ El Programa de Gobierno señala que “Euskadi, como gran parte de la sociedad europea, tiene el reto de desarrollar políticas de carácter social y demográfico que afronten el progresivo envejecimiento de la sociedad y la necesidad de fomentar la natalidad. A este respecto, la atención a las personas mayores, especialmente en estado de dependencia, y las políticas de apoyo a las familias y a la infancia, constituyen dos pilares fundamentales de las políticas sociales”. A partir de esa constatación, el programa reconoce la importancia de las familias como núcleos de relación humana y educación social, afectiva y comunitaria, y apuesta por políticas que faciliten a las personas que ya tienen responsabilidades familiares y a aquellas que quieran constituir una familia la realización de su proyecto vital en las mejores condiciones posibles, trabajando para superar las dificultades económicas o laborales que puedan impedirlo.

- Incrementar en un 50% las ayudas a familias con hijos e hijas, extendiendo progresivamente de dos a tres años las ayudas económicas por el segundo hijo o hija.
- Mejorar el sistema de ayudas económicas, incentivos fiscales y medidas efectivas en el campo de la corresponsabilidad y la conciliación, tanto en el mundo laboral, como en el ámbito de los cuidados y de la vivienda.
- Aplicar políticas públicas efectivas en pro de la corresponsabilidad, a través de medidas de sensibilización y formación que permitan el reparto de las tareas domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres y estudiar otros sistemas de ayuda para la conciliación y el cuidado de menores.
- En colaboración con el Departamento de Educación, mejorar la atención infantil y los servicios de las Haurreskolak para adaptarlos a los horarios laborales de padres y madres, dando respuesta a toda la demanda de escolarización de niños y niñas de 2 años.
- Promover la extensión de los programas de apoyo extraescolar y ocio comunitario en colaboración con el Departamento de Educación.
- Promover la inclusión en la negociación colectiva de medidas favorecedoras de la conciliación laboral y familiar en las empresas en colaboración con el Departamento de Trabajo y Justicia.

1.3. Estructura de este documento

Este documento tiene cuatro objetivos básicos:

- Por una parte, pretende describir cuál es la situación de la infancia y las familias con hijos e hijas en el contexto socioeconómico actual, y recoger los principales datos en relación a las cuestiones previamente señaladas: la emergencia de la pobreza infantil y las crecientes dificultades asociadas a la movilidad social, la evolución de los principales indicadores demográficos, las problemáticas ligadas a la emancipación y la pobreza encubierta de la población joven, la transformación de las relaciones de género y de los patrones de relación intrafamiliar....
- En segundo lugar, se ha pretendido también analizar, muy brevemente, cuál es el papel de las políticas públicas en relación a los problemas previamente señalados –la reducción de la desigualdad en la infancia y el fomento de la natalidad– y contextualizar el esfuerzo que las administraciones realizan en Euskadi en el ámbito de las políticas de infancia y familia.
- En tercer lugar, el documento describe algunos de los paradigmas, enfoques o perspectivas teóricas que tienen en la actualidad un mayor impacto en la definición de las políticas de infancia y familia.
- Finalmente, a partir de ese análisis, se establecen los objetivos, principios y ejes de intervención que rigen la estrategia propuesta, así como sus contenidos principales y los agentes implicados.

La estructura del documento responde a esos objetivos: tras este primer capítulo introductorio, el segundo capítulo analiza cuál es la situación de las familias y de la infancia en el contexto socioeconómico actual. El tercer capítulo se centra en el análisis de las políticas públicas en esta materia y en el análisis de los enfoques teóricos más relevantes. El cuarto capítulo resume los retos planteados y formula los objetivos, principios y ejes de intervención que articulan la estrategia, así como sus principales contenidos.

2. LAS FAMILIAS Y LA INFANCIA EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO

Junto a la emergencia de nuevos modelos familiares y al cambio en los patrones de relación intrafamiliar, el contexto socioeconómico posterior a la crisis de 2008 está afectando claramente a las condiciones de convivencia en familia² y a la orientación de las políticas familiares en el medio y largo plazo. El crecimiento del desempleo, la precarización laboral, la exclusión y la desigualdad deben contextualizarse, en cualquier caso, en un marco social, político y económico más amplio, que va a ser el que condicione en los próximos años el papel de las familias, sus funciones y su capacidad de garantizar el bienestar de todos sus miembros. De forma muy resumida, los cambios contextuales más importantes vienen determinados por:

- la emergencia de una economía globalizada, con una competencia internacional mucho mayor que en el pasado, y en la que, en países como el nuestro, la cualificación profesional juega un papel cada vez más relevante. Todos los datos apuntan a que en el marco de la economía del conocimiento, en países como Euskadi, las personas sin suficientes cualificaciones profesionales tendrán posibilidades de inclusión laboral y de movilidad social más reducidas que en el pasado.
- La extensión del empleo de bajos salarios y del fenómeno de los trabajadores pobres, que implica un cambio en la propia naturaleza de la pobreza (ya no sólo vinculada al desempleo o a la vejez) y requiere una reorientación de las políticas de inclusión. Como se señala más adelante, el incremento de la precariedad y la inseguridad laboral, junto al elevado precio de la vivienda, están afectando a la natalidad y a las condiciones de vida de la infancia al menos de dos formas: por un lado, dificultan la emancipación juvenil y retrasan, o impiden, la decisión de tener (más) hijos e hijas. Por otro, en la medida en que la precariedad se vincula especialmente (aunque no se limita) a los y las trabajadores/as jóvenes, incrementa las dificultades económicas de las familias con hijos e hijas.
- La emergencia de los llamados nuevos riesgos sociales, como la dependencia, y un cierto agotamiento de los modelos clásicos del Estado de Bienestar, amenazados de una parte por una ofensiva ideológica que justifica las políticas de austeridad y recortes en función del déficit público provocado por la crisis, pero también por otros cambios (envejecimiento de la población, crecimiento de los costes unitarios asociados a los servicios sociales y de salud, mayores demandas de control y autonomía por parte de las personas beneficiarias de servicios sociales...) que dificultan la viabilidad económica y social del Estado del Bienestar clásico, y obligan a aplicar fórmulas innovadoras para preservarlo. Entre ellas, no cabe duda de que la puesta en prácticas de políticas de carácter preventivo han de jugar un papel central.

² En este documento se utilizará habitualmente el concepto de "familia" restringido a los convivientes en un mismo hogar unidos por lazos de parentesco, en vez del concepto genealógico extenso. Se trata del grupo de convivencia de dos o más personas unidas entre sí por matrimonio o relación análoga a la conyugal o por filiación o cualquier otro tipo de parentesco, tal y como se establece en la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias de la CAPV.

En este contexto, muchos de cuyos elementos son anteriores a la recesión iniciada en 2008, es preciso también insistir en la idea de que los efectos de la crisis no se han distribuido por igual entre toda la población, y que han sido los sectores tradicionalmente más desfavorecidos los que en mayor medida se han visto perjudicados por la crisis. En efecto, las clases medias y acomodadas han sido afectadas por la recesión en menor medida que las clases desfavorecidas y el impacto de ésta se ha concentrado en unos colectivos muy determinados: familias encabezadas por mujeres, jóvenes, inmigrantes y minorías étnicas, personas con bajas cualificaciones, trabajadores/as autónomos o con contrato temporal y familias jóvenes con hijos e hijas cargo.

También en Euskadi la crisis económica ha traído consigo, junto al crecimiento de las situaciones de pobreza y privación, un cierto incremento de la desigualdad de ingresos. Aunque los datos de la última Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) apuntan a una ligera mejora³ –con respecto a 2014 se reducen levemente todos los indicadores de pobreza y desigualdad–, las desigualdades económicas y las situaciones de pobreza observadas en 2016 siguen siendo superiores a las que se registraban antes de la crisis económica. Si bien es cierto, como señala la EPDS, que las tasas de desigualdad de la CAPV siguen estando entre las más bajas de Europa, los datos registrados apuntan a un proceso de creciente polarización social, en el que el 20% de la población más pobre ha visto cómo se han reducido sus ingresos desde 2008, mientras que el 80% restante disfruta, en términos corrientes, de unos ingresos más elevados que antes de la crisis.

En la línea de lo señalado en el apartado introductorio, más allá del impacto general de la crisis o de los cambios sociales y económicos a los que se ha hecho referencia, a la hora de elaborar esta estrategia se han identificado algunos elementos que están determinando con claridad la situación de las familias y, dentro de ellas, de las familias con hijos e hijas. Se trata, por una parte, de la emergencia de la pobreza infantil y el creciente riesgo de pobreza de las familias con hijos e hijas; y, por otra, del peso creciente de la herencia familiar en los procesos de movilidad social y en la reproducción de la desigualdad. Ambos están modulando el tradicional descenso de la natalidad generado por la modernización demográfica y el aumento de la esperanza de vida, y probablemente acentuándolo tras el repunte que había experimentado a partir de mediados de los años 90.

A estos fenómenos se suman –en la medida en que resultan determinantes en relación a las decisiones reproductivas de hombres y mujeres, y en relación a las capacidades educativas de padres y madres– dos elementos adicionales que resulta esencial destacar:

- por una parte, la persistencia de desigualdades de género, y más concretamente, en lo que a este análisis respecta, las dificultades para la conciliación de la vida familiar y laboral, que afectan en mayor medida a las mujeres por recaer sobre ellas la mayor parte de las responsabilidades de cuidado.
- por otra parte, la persistencia, e incluso el incremento, de las dificultades de la población juvenil para su emancipación. Al margen de lo que ello supone en relación al derecho de la población joven a la construcción de un proyecto de vida autónomo, las dificultades para la emancipación y la transición a la edad adulta tienen una clara relación con el retraso en las decisiones de tener descendencia y, por añadidura, en el derecho de todas las personas a iniciar su proyecto familiar y a tener el número de hijos e hijas deseado.

Finalmente, también se hace alusión en las páginas siguientes a los cambios en las dinámicas de formación familiar y a la diversificación de los modelos familiares que una estrategia de estas características debe tener en cuenta para garantizar el igual acceso de todas las familias a las medidas que se proponen en este documento.

³ Según la EPDS, entre 2008 y 2014 la pobreza de mantenimiento creció en un 44%, del 5,7% al 8,2%. A pesar de que los datos más recientes de la EPDS sitúan en 2016 su incidencia en un 7,1% la distancia con los niveles de 2008 son todavía considerables. Aún teniendo en cuenta la recuperación producido en los dos últimos años, no puede obviarse que entre 2008 y 2016 el número de personas en situación de pobreza de mantenimiento ha aumentado en un 24%, pasando de casi 122.000 a algo más de 151.000 personas.

2.1. La (re)emergencia de la pobreza infantil

En toda Europa, en un contexto en el que la pobreza y la desigualdad han afectado de forma muy diferente a los diversos grupos sociales, las familias con hijos e hijas a cargo se han visto expuestas a un riesgo creciente de pobreza. Los países de Europa asisten en los últimos años a un 'redescubrimiento' del fenómeno de la pobreza infantil, y crece la preocupación por el impacto que estas situaciones tienen a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración.

La creciente incidencia de la pobreza tanto entre la población menor, como entre las familias con menores a cargo se ha producido tanto a nivel de la CAPV como del Estado español o del conjunto de la UE. En el caso concreto de la CAPV, el análisis de la evolución de la pobreza de mantenimiento⁴ desde el inicio de la crisis pone de manifiesto algunos elementos fundamentales. El primero de ellos alude al hecho de que la pobreza de mantenimiento entre los menores de 15 años, o entre las familias con menores a cargo se sitúa a lo largo de todo el periodo analizado por encima de la del resto de grupos.

El segundo tiene que ver con la evolución de su incidencia en el medio plazo y, concretamente con la intensificación de la prevalencia de la pobreza infantil. Entre 2008 y 2016, tanto en el caso de los hogares con hijos/as como en el caso de los propios menores de 14 años se ha producido un aumento de la pobreza mayor que el observado entre la población total. En la parte más favorable de la evolución reciente, cabe destacar en todo caso la caída de la pobreza infantil entre 2014 y 2016. Después de aumentar de 9,3% en 2008 a 11,8% en 2012 y 13,7% en 2014, entre 2014 y 2016 se observa la primera caída desde 2008 en el impacto de las situaciones de pobreza de mantenimiento entre la población menor de 14 años en Euskadi.

Tabla 1. Evolución de la pobreza de mantenimiento en diversos grupos sociales. CAPV (2008-2016)

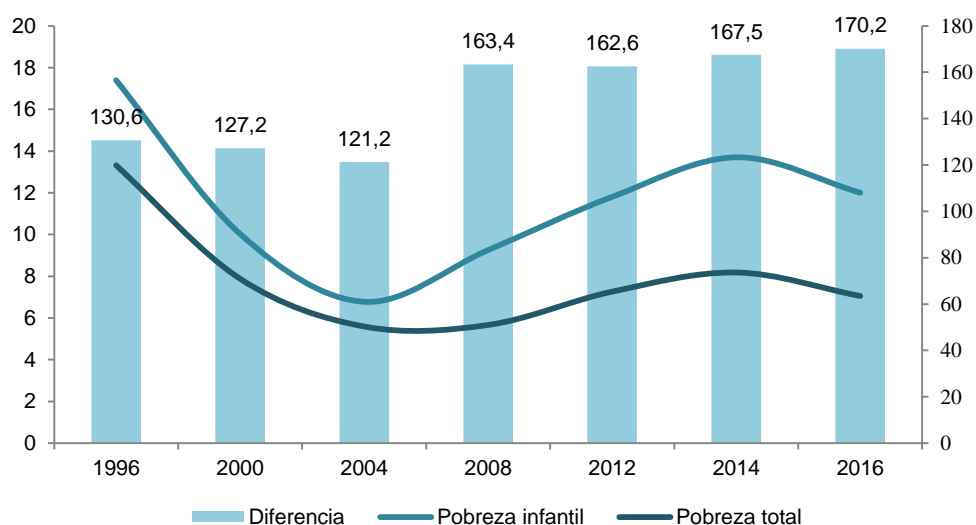
	2008	2012	2014	2016	2008-16 (%)	2014-16 (%)
Tipo de familia						
Con hijos/as	4,4	5,3	7,4	5,5	24,2%	-25,6%
Sin hijos/as	3,9	5,2	4,2	3,7	-7,2%	-11,9%
Total	5,7	7,3	8,2	7,1	24,5%	-13,4%
Edad						
< 14 años	9,3	11,8	13,7	12,0	29,7%	-12,4%
14 o más años	5,1	6,6	7,3	6,4	24,7%	-12,3%
Total	5,7	7,3	8,2	7,1	24,5%	-13,4%

Fuente: Órgano Estadístico Específico. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

Sin perjuicio de la evolución favorable que muestran la mayor parte de los indicadores de pobreza de la última EPDS, la situación actual, caracterizada por una incidencia más acusada de la pobreza entre la población infantil, se deriva de una lógica que se inicia más atrás. Tal y como ponen de manifiesto las series históricas de la EPDS, la pobreza infantil es, desde al menos 1996, más elevada que la del conjunto de la población y si bien ambas tasas fueron convergiendo poco a poco entre 1996 y 2004, a partir de ese año la diferencia se ha ido incrementando. En 2016 la tasa de pobreza en los menores de 14 años equivale al 170% de la tasa correspondiente al conjunto de la población. El hecho de que la pobreza infantil se haya reducido algo menos que la pobreza general, ha provocado, incluso, que la brecha entre la pobreza infantil y la pobreza global se sitúe en un nivel algo superior al observado en 2014.

⁴ La pobreza de mantenimiento, en la metodología EPDS, hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Se encuentran en riesgo de pobreza grave los hogares que disponen, en un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas.

Gráfico 1. Evolución de la pobreza de mantenimiento del conjunto de la población y de la población menor de 14 años, y diferencia entre la tasa infantil y la global (tasa global = 100). CAPV, 1996-2016 (%)

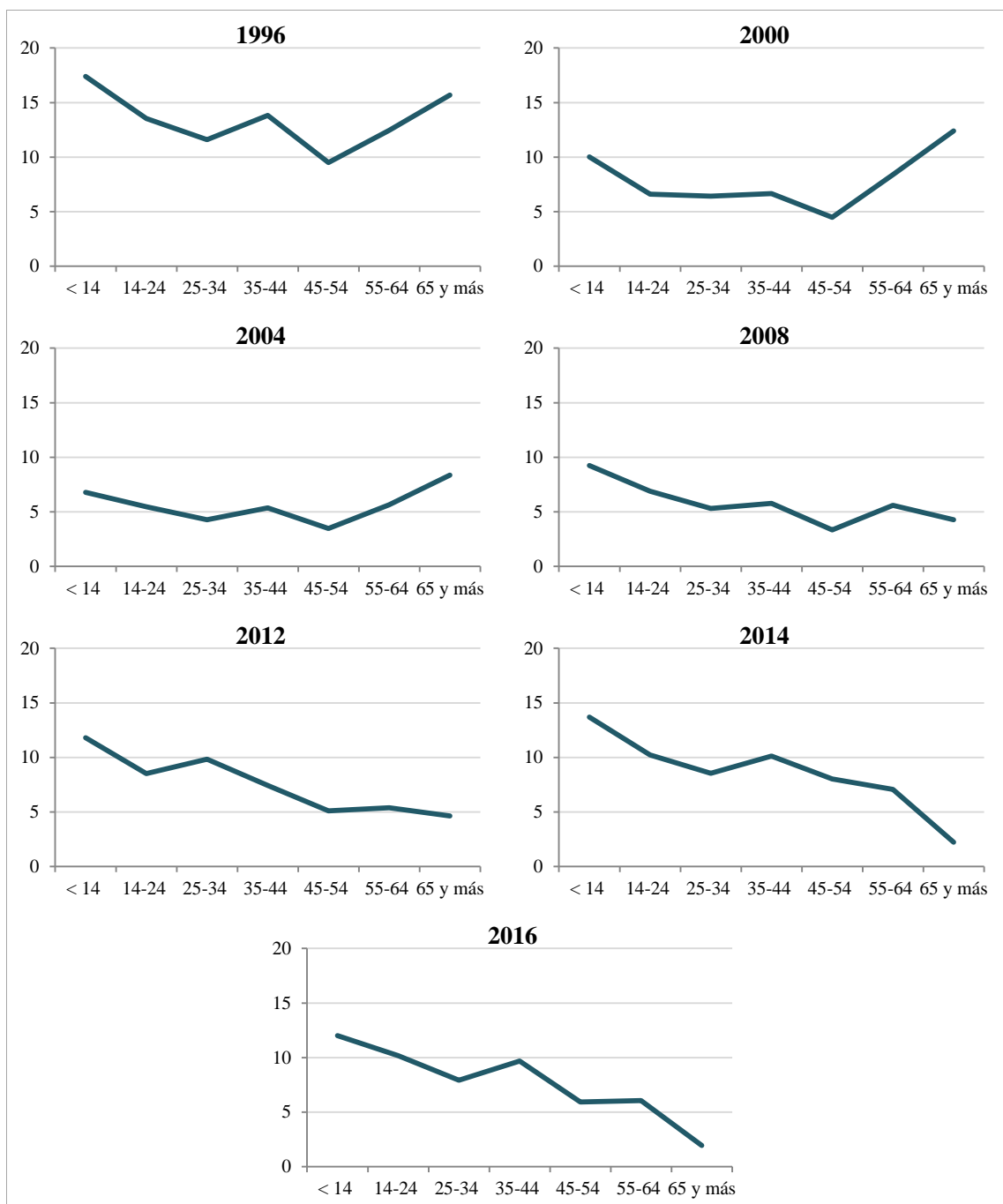


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

En el mismo sentido, la serie de gráficos siguiente recoge la evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento por tramos de edad, describiendo la situación a lo largo de los últimos veinte años.

El cambio que se ha ido produciendo en el patrón que rige las diferencias en la pobreza por grupos de edad es claro: a mediados de los 90, las tasas de pobreza formaban una curva en forma de U, siendo los dos grupos situados a ambos extremos –los menores de 14 y los mayores de 65– quienes padecían tasas de pobreza más altas. En 2000, se mantiene la curva en forma de U, si bien la pobreza resulta bastante más elevada entre los mayores que entre los niños y la diferencia entre éstos y los tramos de edad intermedia resulta menor. En 2004, la U se abre todavía más, en una época de reducción generalizada de las tasas de pobreza, con menores diferencias entre los grupos de edad pero, en cualquier caso, manteniéndose en los dos extremos los valores más elevados. El cambio más importante comienza a operarse en 2008: la curva en forma de U desaparece para convertirse en una línea descendente, aunque irregular, en la que cuanto mayor es la edad menor es en líneas generales el riesgo de pobreza. Ese cambio se acentúa a partir de 2012 y se mantiene sin cambios hasta la actualidad.

Gráfico 2. Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento en Euskadi por grupos de edad (1996-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales.

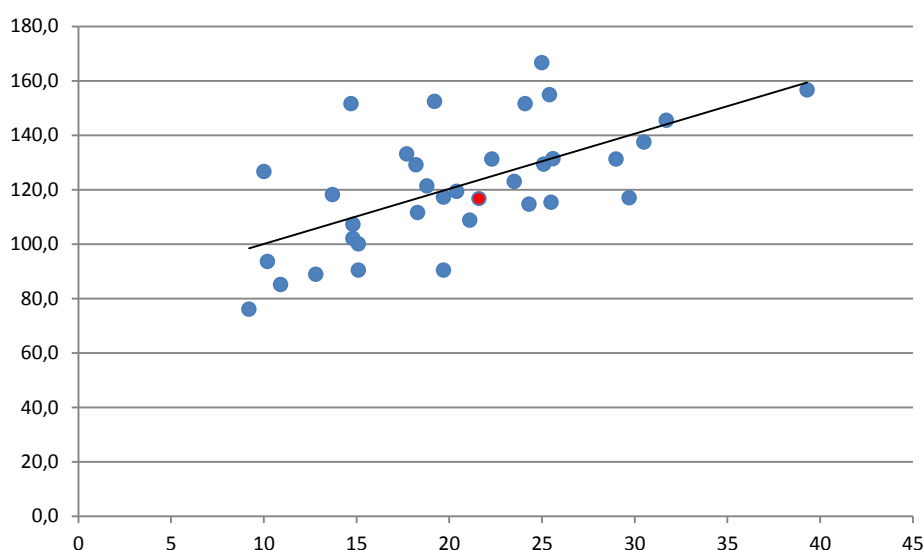
Como consecuencia de esos cambios en las tasas de pobreza de los diversos grupos de edad, cabe destacar en relación a la situación vasca el creciente peso de la infancia dentro del conjunto de personas en situación de pobreza. Si en 2000 los mayores de 65 años representaban el 27% de ese grupo, en 2008 suponían el 13,9%, y en 2016 apenas representan el 6% de las personas en riesgo de pobreza. Los menores de 14 años por su parte, han pasado de suponer el 14,7% de todas las personas en riesgo de pobreza de la CAPV en 1996 a representar casi el 21,1% en 2016. El mayor cambio, en cualquier caso, se observa si se tiene en cuenta que, en

2000, el 39,5% de las personas en situación de pobreza era menor de 35 años, mientras que en 2016 son el 47%, pese a su pérdida de peso demográfico. El perfil de la pobreza en Euskadi es, por tanto, desde hace ya años, mayoritariamente infantil y juvenil.

Pese a parecer una constatación obvia, es preciso además recordar que cuando hablamos de pobreza infantil no hablamos, en sentido estricto, de la pobreza de los niños y niñas, sino de la pobreza de las familias con hijos e hijas y, más concretamente, de la insuficiencia de ingresos de sus padres y sus madres para poder dar respuesta a sus necesidades. Al respecto cabe señalar además otra obviedad: la pobreza de las familias con hijos/as de debe, en la mayor parte de los casos, al hecho de tener hijos/as (y no tanto a la percepción de ingresos inferiores que otras familias). De hecho, la pobreza de las familias con hijos/as se reduciría en un 47% si no se tuviera en cuenta la presencia de los menores en el hogar (Fusté, 2017). También cabe recordar que la negativa situación de la infancia en lo que se refiere a la pobreza no es inevitable o universal y que en buena parte de los países de la UE los niños/as registran tasas de pobreza inferiores a las del conjunto de la población.

En efecto, el gráfico 3 permite ver cómo si en la mayor parte de los países la tasa de pobreza infantil supera la del conjunto de la población (es decir, están por encima de la línea que marca el 100% en el eje vertical), en los países en los que la pobreza infantil es menor, con tasas inferiores al 15%, resulta más frecuente que la pobreza infantil sea inferior a la del conjunto de la población⁵. En el caso de la CAPV –punto rojo en el gráfico– la tasa de pobreza de los niños –del 21%– equivale al 116% de la del conjunto de la población.

Gráfico 3. Tasas de pobreza infantil en la UE y en Euskadi (2014) y diferencia entre las tasas de pobreza infantil y las del conjunto de la población (conjunto población=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales y EU-SILC de Eurostat. El indicador de pobreza utilizado es el de riesgo de pobreza o bajos ingresos (ingresos equivalentes inferiores al 60% del ingreso mediano).

2.2. El peso creciente de la herencia en los procesos de movilidad social y en la reproducción de la desigualdad

Uno de los efectos más importantes que, desde el punto de vista de las políticas familiares, puede tener el incremento de la pobreza y la desigualdad tiene que ver con unas menores po-

⁵ Están en este grupo países como Dinamarca, Noruega, Finlandia, Estonia o Alemania.

sibilidades de movilidad social ascendente y con la (re)emergencia de la cuestión de la herencia social, en un contexto marcado por la degradación de las oportunidades de ascenso social. En efecto, el capital relacional, cultural y educativo de los progenitores está llamado a tener un peso cada vez mayor en una sociedad en la que el trabajo manual poco cualificado será cada vez más escaso y peor pagado. En la sociedad del conocimiento, las oportunidades vitales de las personas dependen de forma cada vez más acusada del capital cultural, social y cognitivo acumulado desde los primeros años de la infancia. De todo ello se deriva que las principales formas de desigualdad y las principales fuentes de exclusión provienen en la actualidad, y lo harán en mayor medida en el futuro, de la diferente capacidad de las familias y los sistemas educativos para ofrecer, en los primeros años de vida, los estímulos y aprendizajes necesarios en ese nuevo contexto (SIIS, 2012).

Existe en ese sentido una evidencia creciente de que las oportunidades vitales individuales siguen estando tan determinadas por el origen social como lo estaban en la época de nuestros padres o nuestros abuelos; sin embargo, la reproducción de la desigualdad plantea hoy un problema mayor que en el pasado si tenemos en cuenta el tipo de conocimientos y habilidades que, en el contexto de la economía del conocimiento, serán necesarios en un futuro próximo para mantener unas condiciones de vida razonables (Esping-Andersen, 2005). Con las desigualdades en aumento, señala este autor, la capacidad de las familias para invertir en el futuro de sus hijos e hijas se irá volviendo también más desigual. En efecto, una creciente evidencia científica sugiere que la mayor desigualdad de ingresos que se registra en la actualidad hace que el contexto familiar juegue un papel cada vez más importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los jóvenes, mientras se debilita el impacto que el esfuerzo personal tiene en las condiciones de vida futuras (Corak, 2013).

En ese marco, ha crecido en todos los países de Europa la preocupación por las crecientes dificultades para la movilidad social y por la transmisión intergeneracional de la pobreza. En lo que se refiere a la movilidad social, Martínez Celorrio (2017) señala, con datos relativos a Cataluña, que el 40% de los adultos de entre 25 y 64 años vivía en 2012 en una clase social inferior a la de sus padres, frente al 21% en 2015. En 2012, por primera vez el descenso supera al ascenso social (35%), cuando en 2005 éste representaba el 46%. De acuerdo a este autor, el nivel educativo es el factor que jerarquiza las oportunidades de ascenso y los riesgos de descenso, siendo las personas con estudios universitarios las mejor protegidas del riesgo de descenso social.

Pese a que la disponibilidad de datos respecto a este fenómeno es escasa⁶, también ha crecido en nuestro entorno la preocupación por la transmisión de la pobreza entre padres e hijos. La transmisión intergeneracional de la pobreza permite describir de un modo sintético el mayor riesgo que tienen las personas que han vivido su primera etapa vital dentro de un hogar en pobreza de sufrir problemas económicos y situaciones de pobreza en su vida adulta. Nos enfrentamos por tanto a una dinámica social por la cual se correlacionan fuertemente las rentas de las generaciones, y se reduce significativamente la movilidad social intergeneracional entre los estratos de menor nivel socioeconómico (Flores Martos, 2016). De acuerdo a este autor, los factores que se han identificado y comprobado como intervinientes en la TIP son:

- La inversión que la familia de origen realiza en la educación de sus hijos, muy condicionada por la situación económica que vive el hogar, puede influir en los logros educativos y ocupacionales y, por tanto, en la situación económica que alcance en su vida adulta.

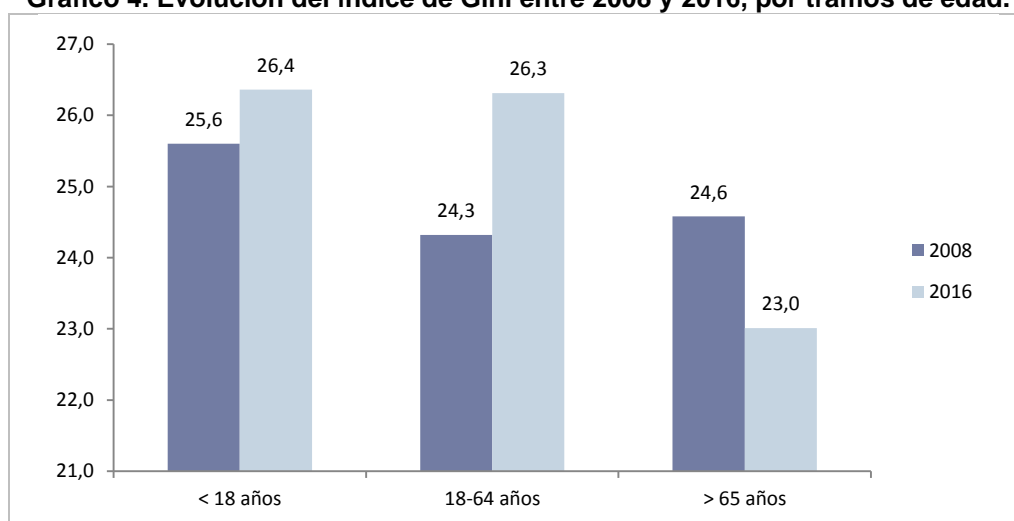
⁶ Los datos disponibles son en cualquier caso preocupantes: un reciente análisis realizado por el Gobierno de Navarra señala que, de todos los menores perceptores de la Renta de Garantía de Ingresos en Navarra en 2004, el 42% continuaba en 2015 percibiendo, bien como menor o bien como adulto, la prestación. De hecho, si se eliminan los menores que han abandonado el territorio foral, el porcentaje de menores perceptores de la RIS en 2004 que continúan percibéndola once años después es del 54%.

- La transmisión de capacidades y habilidades, más allá del componente genético, se encuentra relacionada con la valoración de las mismas por parte de los progenitores y por la existencia de espacios familiares que sirvan como canales para su adquisición.
- La transmisión del conjunto de hábitos de comportamiento, actitudes, principios y valores, que pueden coadyuvar a la reproducción de la situación de pobreza original, o que pueden dotar de sentido vital al adulto de forma que se promueva la superación de la situación de desventaja inicial.
- La influencia intergeneracional de tipo educativo, más allá de la movilidad educativa ascendente generalizada, que provoca que el nivel alcanzado por los progenitores condicione el desarrollo educativo de los hijos, empujando o frenando la consecución de los niveles educativos.
- El entorno como escenario facilitador de la movilidad intergeneracional: diversidad sociodemográfica de la población, configuración espacial abierta a la integración y equipamiento dotacional del barrio. También el entorno como espacio generador de estancamiento social: homogeneidad sociodemográfica, configuración espacial generadora de relaciones sociales endogámicas y discriminación dotacional del barrio.
- El modelo de sociedad como condicionante de la movilidad social. Existe una correlación entre aquellas sociedades donde hay una mayor desigualdad en la renta y una menor inversión en políticas sociales (en especial en educación con perspectiva de género y por tanto las consiguientes carencias en la igualdad de oportunidades) con una menor movilidad social intergeneracional. Y se da la correlación en sentido contrario, que demuestra cómo aquellas sociedades donde hay una mayor inversión en la reducción de la desigualdad en la renta se corresponden con una menor transmisión intergeneracional de las disparidades económicas.

La reproducción de la desigualdad social tiene costes importantes. Un coste evidente es de tipo social. Un país donde los grupos desfavorecidos no tienen las mismas oportunidades que los grupos privilegiados presenta claros déficits democráticos y de justicia social. Pero la desigualdad de oportunidades también tiene costes económicos evidentes. Esta desigualdad social impide que el talento, motivación y esfuerzo de muchas personas de orígenes humildes pueda florecer, lo que revierte negativamente sobre la productividad y dinamismo de la economía. Por tanto, entender cómo opera la transmisión de la desigualdad social es importante para contribuir al debate público (Gracia, 2015).

Debe señalarse, además, que tras el crecimiento de la pobreza infantil se esconde un crecimiento de la desigualdad dentro del propio colectivo infantil. En efecto, lo que entre 2008 y 2016 ha ocurrido es un incremento de la desigualdad dentro de la propia infancia, de tal forma que el índice de Gini ha pasado del 25,6 al 26,4 en esos años. Si bien es cierto que en la población adulta el crecimiento es aún mayor, estos datos ponen de manifiesto en que medida la extensión de la pobreza infantil se relaciona en buena medida con la profundización de las diferencias que existen entre los propios niños, niñas y adolescentes, en función de las características socioeconómicas y sociodemográficas de sus progenitores.

Gráfico 4. Evolución del índice de Gini entre 2008 y 2016, por tramos de edad.



Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV.

Este crecimiento de la desigualdad resulta particularmente preocupante si se tiene en cuenta en qué medida el estatus socioeconómico de la familia de origen determina tanto las actuales condiciones de vida de los niños/as como sus perspectivas de futuro. Según el último informe sobre la situación de la infancia en Euskadi (UNICEF, 2017), aunque Euskadi es uno de los territorios en el que las diferencias socioeconómicas explican en menor medida las diferencias existentes en el rendimiento medio en matemáticas a los 15 años de edad, la diferencia en lo que se refiere a la puntuación media en competencias matemáticas entre el alumnado proveniente de las familias socioeconómicamente más y menos favorecidas es de 62 puntos, que equivalen de acuerdo con la OCDE, a prácticamente año y medio de escolaridad. Las diferencias socioeconómicas también se reflejan en un peor estado de salud⁷ y mayores en dificultades de integración escolar⁸.

Ello no debe hacer olvidar, en cualquier caso, que la situación de la infancia en Euskadi es razonablemente buena, especialmente si se compara con la situación de los niños y niñas de otras CC.AA del Estado y que en muchos aspectos la situación de la infancia ha mejorado en Euskadi a lo largo de los últimos años (UNICEF, 2017).

2.3. Dificultades para la construcción de proyectos de vida autónoma: emancipación juvenil y pobreza encubierta

A la hora de explicar los factores que subyacen a los problemas sobre los que esta estrategia quiere incidir debe también hacerse hincapié en las dificultades relativas a los procesos de emancipación y transición a la vida adulta de la población joven. En efecto, las dificultades para la construcción de proyectos de vida autónoma por parte de la población joven y la denominada pobreza encubierta⁹ tienen un impacto directo en el proceso de formación de las familias y, por

⁷ La prevalencia de las limitaciones crónicas para las actividades de la vida diaria, tal y como recoge la Encuesta de Salud del País Vasco (ESCAV) de 2013, se reduce significativamente a medida que se avanza en la escala socioeconómica, de forma que si entre los niños/as de las familias del grupo V (trabajadores/as manuales no cualificados/as) la prevalencia registrada triplica la general (6,2% frente a 2,2%) entre los niños/as de las familias del grupo I (directivos y altos cargos) la prevalencia es casi cuatro veces menor (0,5%).

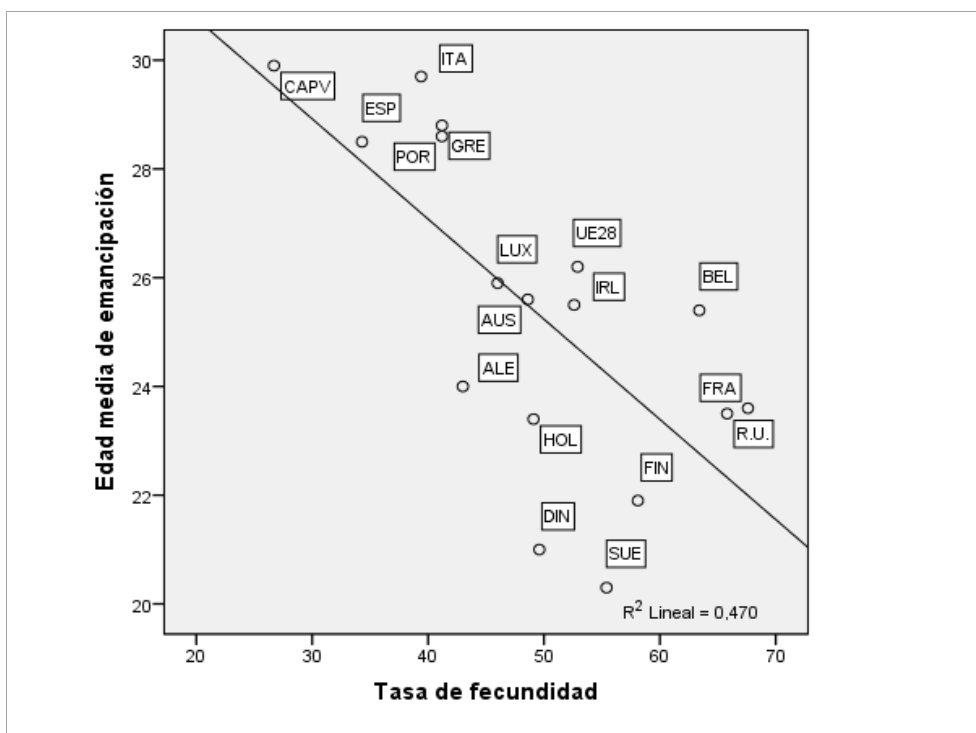
⁸ De acuerdo con la Encuesta de Necesidades Sociales de 2014 del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, el porcentaje de la población de 6 a 16 años con problemas en la situación educativa es del 4,1% entre el alumnado de nacionalidad española y del 9,9% entre los niños y niñas de nacionalidad extranjera. Las diferencias son mucho más importantes cuando se observa la situación de privación de los hogares. La incidencia de estos problemas es casi cuatro veces mayor entre el alumnado que viven en hogares con problemas de privación en la cobertura de las necesidades básicas (12,1%), frente a los niños y niñas en hogares sin problemas de privación básica (2,9%).

⁹ De acuerdo a la metodología EPDS, la pobreza encubierta hace referencia a aquellas situaciones en las que los procesos de emancipación en el corto plazo (menos de un año) se ven afectados por una situación de insuficiencia de

ende, en la natalidad. Ya en 1986, el *Estudio sobre Situaciones Sociales Desfavorecidas en Euskadi* –precursor de la actual EPDS– definió los problemas de pobreza encubierta como aquellas circunstancias que, afectando a unidades familiares potencialmente independientes, implicarían una vivencia de la pobreza en caso de que éstas decidieran constituir un hogar independiente. En sus conclusiones, el estudio sugería el vínculo entre pobreza encubierta y crisis demográfica, tanto de nupcialidad como de fecundidad. En este sentido, destacaba tres mecanismos de control de la pobreza real entre la población joven con notables implicaciones sobre los procesos demográficos: la prolongación de la soltería, el retraso de la independización del hogar parental y el control de la natalidad.

Cabe pensar efectivamente que el desempleo juvenil y la precariedad laboral, la incertidumbre sobre el futuro, y la falta de adecuación del Estado de bienestar, el mundo laboral y el marco normativo al nuevo contexto familiar y a la equidad de género son algunos de los factores que subyacen tras la baja natalidad en la CAPV y en otros países de nuestro entorno (Castro Martín y Martín García, 2013). En lo que se refiere a esta cuestión, y si bien no cabe pensar en una relación causal directa, parece clara la relación entre la edad media de emancipación y la tasa de fecundidad de las cohortes más jóvenes en los diversos países de la UE. El gráfico siguiente indica en qué medida Euskadi destaca en el contexto de la UE por una tardía edad de emancipación y, al mismo tiempo, una muy baja tasa de fecundidad entre las mujeres menores de 30 años.

Gráfico 5. Relación entre la edad media de emancipación y la tasa de fecundidad de mujeres de 15 a 29 años en la UE y en la CAPV



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Indicadores de juventud. Panorámica de la Juventud de Euskadi 2013. Observatorio Vasco de la Juventud, 2015.

ingresos para hacer frente a las necesidades básicas. En la EPDS, los problemas de independización se centran en el estudio de las realidades de pobreza y ausencia de bienestar potencial que quedan ocultas como consecuencia del bloqueo de los procesos de acceso a una vida independiente. El estudio se centra ante todo en problemas encubiertos en la dimensión de mantenimiento. La aproximación a este tipo de pobreza y precariedad encubierta se aborda en la EPDS introduciendo una pregunta en la que se hace referencia a si algún miembro del hogar desearía vivir en un hogar independiente y no lo puede hacer por falta de recursos económicos.

El informe realizado en 2011 por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco también alertaba sobre el retraso en la edad a la que los jóvenes vascos se emancipan: si en la década de los 70 la juventud vasca abandonaba el hogar familiar, por término medio, antes de cumplir los 23 años de edad, en 2011 la edad media era de 29,9 años, con apenas un 43% de los jóvenes de 18 a 34 años viviendo en un hogar diferente del de su familia de origen. De acuerdo a ese informe, no cabe duda de que una parte fundamental de estas dificultades para la emancipación se vinculan a los problemas de precariedad y pobreza encubierta que afectan a una parte de la población susceptible de acceder a una vida independiente.

Los datos más recientes sobre pobreza encubierta que ofrece la EPDS señalan en 2016 la existencia de un contingente de 100.164 personas de 18 a 44 años que desearían constituir un nuevo hogar y que no puede hacerlo por razones económicas. La encuesta señala además que el 55% de todas ellas, esto es 54.686, son personas no independizadas con perspectivas de independizarse a corto plazo que se enfrentarían, en el caso de salida efectiva del actual hogar, a situaciones de pobreza o de ausencia de bienestar y que este número ha venido aumentando de manera considerable desde 2008, año en el que la pobreza encubierta afectaba a 38.563 personas de 18 a 44 años.

Al analizar las razones que están en el origen de las dificultades de emancipación de estas personas se comprueba que en 2016 los problemas asociados a la falta de un empleo adecuado o a la inestabilidad en el trabajo destacan como los principales obstáculos para la emancipación. Este tipo de problemáticas laborales es citado como primera limitación por un 56,1% de las personas analizadas, por encima de otros problemas como los asociados a dificultades para la cobertura de las necesidades básicas (25,2%) o a la ausencia de vivienda (8%). Se hace importante, en este sentido, destacar el cambio sustancial con respecto a 2008, año en el que apenas un 25,5% señalaba como problema principal los problemas laborales para remarcar, en cambio, las dificultades para hacer frente a las necesidades básicas (40,5%) y las asociadas a la ausencia de vivienda (23,1%). Es preciso, con todo, puntualizar que aunque entre 2008 y 2016 desciende la importancia de la vivienda como primer motivo de retraso a la vida independiente, esta problemática sigue teniendo una importancia capital, tal y como se desprende del hecho de que el 84,2% de las personas analizadas mencione este problema, no, como el principal, pero sí como uno de los factores que dificultan el proceso de emancipación.

2.4. El déficit de bienestar asociado a la dificultad para hacer realidad los proyectos familiares y la persistencia de problemas ligados a la reproducción

Al margen de la evolución de las tasas de natalidad y fecundidad, y de los factores estructurales y coyunturales que se subyacen a tales cambios, que posteriormente se analizan, resulta también esencial hacer alusión a lo que Esping-Andersen (2013) califica como “déficit de bienestar”: la distancia entre el número de hijos o hijas deseados (que oscila entre 2,2 y 2,4 en la mayoría de los países europeos) y el número de hijos o hijas que finalmente se tienen. Esta disonancia refleja que las personas no pueden formar la clase de familias que les gustaría tener y que lo que en los últimos años se ha modificado no son tanto las expectativas reproductivas de la población en edad fértil, como la posibilidad de llevarlas a cabo¹⁰.

Desde este punto de vista, la reducción de la natalidad no ha de valorarse sólo en términos de sus implicaciones demográficas, sino, fundamentalmente, en función de sus implicaciones individuales, ya que afecta a la satisfacción vital de los individuos y a su propio bienestar. De ello se derivaría que el objetivo último de la política de familia, y de esta estrategia, no sería tanto, o necesariamente, el de aumentar el número de hijos o hijas que tienen las familias, sino el de permitir la realización de las expectativas reproductivas de quienes las conforman.

¹⁰ Según el Sociómetro Vasco nº 62, centrado en la familia, en 2016, tras consultarse a una muestra de personas de 18 y más años sobre el número de hijos/as que le gustaría tener si pudiera elegir con total libertad, el resultado fue que un 45% señaló que dos hijos/as y el 32% que 3 o más. Únicamente un 11% señaló solo un hijo/a y el 5% ninguno. Aunque deben interpretarse con cierta cautela, estos datos sugerirían la existencia de una brecha importante entre la fecundidad deseada y la fecundidad alcanzada tal y como ponen de manifiesto los datos sobre el Índice Sintético de Fecundidad en Euskadi, situado en 2015 en 1,39 hijos/as por mujer.

En ese sentido, es necesario destacar la existencia en Euskadi de un porcentaje relativamente importante de personas con problemas ligados a la reproducción familiar o demográfica, es, decir, que no tienen los hijos o hijas deseados por escasez de recursos económicos, inseguridad laboral y/o problemas relacionados con su cuidado y atención. De acuerdo a la Encuesta de Necesidades Sociales, realizada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, en 2014 un 5,6% de los hogares vascos, casi 50.000, tenían problemas ligados a la reproducción familiar o demográfica, no teniendo los hijos o hijas deseados por escasez de recursos económicos, inseguridad laboral y/o problemas relacionados con su cuidado y atención. En 2010, la proporción era del 5,1% y afectaba a cerca de 40.000 hogares. Esta situación afectaba en 2014 al 20% de los hogares encabezados por personas menores de 35 años, al 9% de los encabezados por personas de nacionalidad extranjera y al 11% de los hogares con problemas relacionados con la cobertura de las necesidades básicas, lo que pone de manifiesto en qué medida los obstáculos afectan especialmente a la población menos favorecida. Con todo, también es importante señalar que el 75% de los hogares que señalan esta situación no viven en una situación de privación y que en el 75% de los casos se trata de familias en las que al menos hay una persona con una ocupación laboral estable.

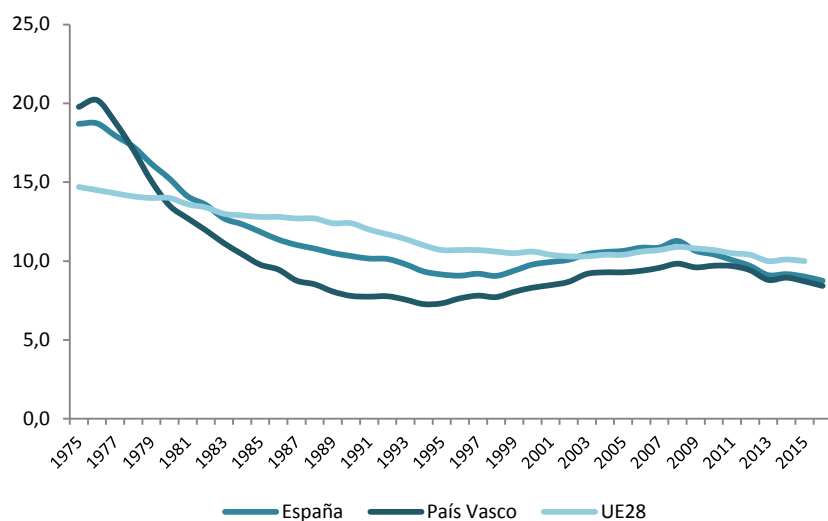
2.5. La persistencia de bajas tasas de natalidad y la incipiente mejora de los indicadores de fecundidad

En el contexto actual de crisis económica y precarización del mercado de trabajo, incremento de la desigualdad, estrangulamiento de las vías de movilidad social ascendente y mantenimiento de las situaciones de desigualdad en la asunción de las responsabilidades en el cuidado entre hombres y mujeres, vuelve a emerger en los países del Sur de Europa la preocupación por unas tasas de natalidad que, si bien se mantenían en niveles reducidos, habían ido aumentando en los años anteriores a la crisis.

El declive demográfico vasco se remonta a los cambios culturales y económicos producidos en los años 70 y 80. En efecto, en Euskadi, como en otros territorios de Europa, la profunda crisis económica de los años 80 se manifestó con toda claridad en una completa alteración de los procesos habituales de emancipación en las nuevas generaciones. Al limitar los procesos normales de reproducción social, la realidad de una precariedad laboral y social dominante en la población de adultos jóvenes contribuyó a un drástico cambio de los comportamientos demográficos. La principal manifestación de esta crisis fue la brusca caída de la fecundidad y la natalidad, aún más intensa en Euskadi que en el resto del Estado o que en la UE.

Los datos del gráfico siguiente ponen de manifiesto que el crecimiento de las tasas de natalidad que se experimenta entre mediados de los años 90 y el inicio de la crisis no permite recuperar las tasas de los años 70 y que, además, tras 2008 se produce una nueva caída, volviendo, en el caso vasco, a los niveles registrados en 2001. En el caso de la UE, el descenso en los años 90 fue menor, así como el incremento en la fase de crecimiento económico; con todo, si bien en menor proporción que en Euskadi y en España, la tasa de natalidad está cayendo también en la UE desde 2009.

Gráfico 6. Evolución de la tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada 1.000 habitantes) en la CAPV y en la UE28 (1975-2016)



Fuentes: Indicadores de Natalidad EUROSTAT e INE.

Para contextualizar estos cambios es necesario en todo caso tener en cuenta que la evolución de las tasas brutas de natalidad acusa simultáneamente procesos de fondo, de muy largo alcance temporal, y otros muy coyunturales, de apenas unos años duración. Entre los primeros, su determinante más relevante, la fecundidad (el número medio de hijos e hijas por mujer a lo largo de una vida reproductiva completa), muestra una tendencia descendente desde hace más de un siglo en el mundo entero, arrastrada por las mejoras en la supervivencia que hacen innecesarias las grandes descendencias que caracterizaron la historia humana anterior. También la pirámide de edades es un determinante de la natalidad que se ha ido modificando a lo largo de un proceso de largo alcance temporal, aumentando progresivamente el peso de las personas mayores en el denominador de la tasa, que hace cada vez menos probable la vuelta a los altos valores tradicionales.

Existen, por otra parte, variaciones menores de la natalidad que están estrechamente ligadas a factores coyunturales, porque modifican dos determinantes secundarios de la tasa: el adelanto o retraso de los hijos en los ciclos de vida de sus progenitores, y el aumento o disminución en la población que tiene edad de tener descendencia, bien sea por su diferente volumen generacional o como resultado de emigración o inmigración intensa en tales edades. A diferencia de los determinantes profundos, los coyunturales suelen relacionarse estrechamente con los ciclos económicos, que alteran los flujos de entradas y salidas por migración y también pueden provocar adelantos o retrasos en los calendarios de una fecundidad general, aunque no alteren necesariamente su intensidad medida al final del ciclo reproductivo. Estos factores coyunturales (el parón en la intensa inmigración anterior y el retraso en la edad media de maternidad) pueden explicar que el descenso reciente de la natalidad esté siendo más fuerte en los países del Sur de Europa, los más afectados por la crisis.

Algunos autores, como Goldstein et al. (2013), sostienen que la crisis económica y, más concretamente, el incremento en las tasas de desempleo se relaciona directamente con la caída de la natalidad, de forma que está revertiendo el ligero incremento que se venía produciendo desde mediados de los 90. Más allá de la variación coyuntural de las tasas de desempleo, cabe en cualquier caso pensar que existen una serie de determinantes económicos de la natalidad, que juegan a este respecto un papel esencial. En ese sentido, las condiciones que regulan las relaciones laborales y el mercado de trabajo parecen ser mucho más importantes de lo que se había pensado hasta ahora. Así, a juicio de Esping-Andersen (2013), “el contexto laboral desempeña un papel de primer orden para promover o frenar la decisión formar pareja y la de tener hijos. Las tasas de desempleo persistentemente elevadas de España, junto con una in-

seguridad laboral generalizada –sobre todo entre los trabajadores jóvenes–, constituyen importantes barreras para la formación de familias”.

En todo caso, dejando al margen los determinantes económicos de la natalidad, el contexto demográfico vasco en lo que se refiere a la natalidad y la fecundidad se define, básicamente, por los siguientes elementos.

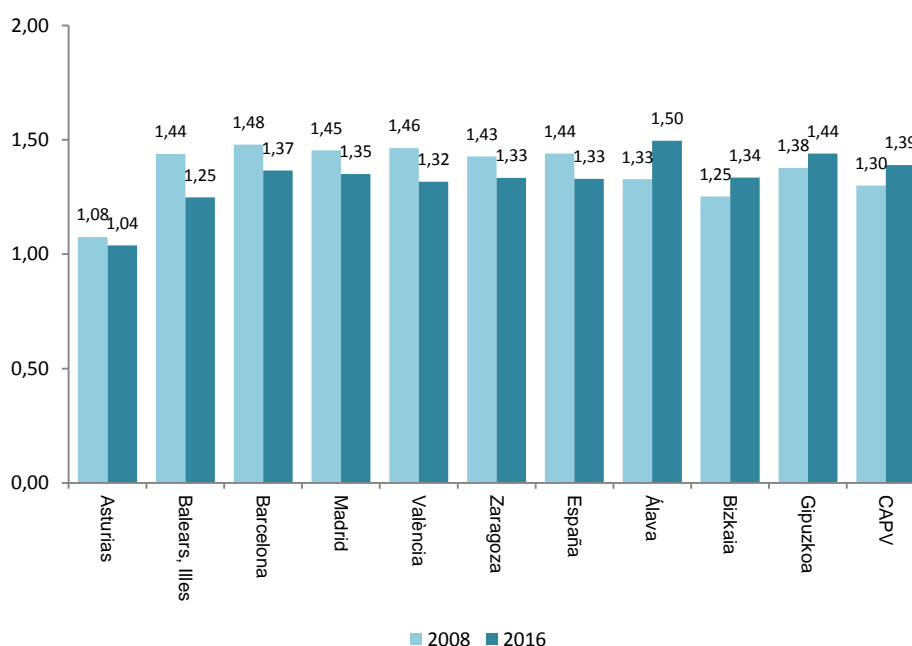
- Durante 2015 en Euskadi nacieron 8,6 criaturas por cada mil habitantes. Este valor fue inferior que la media de la UE-28 (10) y muy inferior a países como Irlanda (14,2), Francia y Reino Unido (12) o Suecia (11,8). Fue, en cambio, muy similar al valor del conjunto del Estado (9) y solo ligeramente superior al que presentan los países con los valores más bajos de toda la UE: Grecia (8,5), Portugal (8,2) e Italia (8). En los años 60 esta cifra superaba el 20 por mil y estaba por encima de la media española; desde entonces el descenso, más intenso en la segunda mitad de los 70 y primera de los 80, ha sido continuo hasta 1995, año en el que la tasa llegó a ser de 7,3. A partir de 1996 empieza a aumentar hasta llegar en 2008 a 9,9 nacimientos por cada mil habitantes. Desde entonces, como ya se ha dicho, la tasa de natalidad dejó de aumentar para iniciar una ligera tendencia de descenso.
- Si se tiene en cuenta el número medio de descendientes por mujer, la fecundidad de Euskadi se halla también en límites bajos si se compara con la que se registra en los países de nuestro entorno. De acuerdo al Indicador Coyuntural de Fecundidad que proporciona el INE, en 2016 el promedio de hijos/as se sitúa en Euskadi en 1,39, muy lejos de los 2,78 hijos de media obtenidos en 1975 y de los 2,1 necesarios para el remplazo generacional. El índice más bajo lo presenta Bizkaia, 1,33, mientras que Álava alcanza 1,49 hijos por mujer y Gipuzkoa, 1,43. En el contexto internacional, el índice de fecundidad vasco se sitúa por debajo de la UE (1,58), ligeramente por encima de los países del Sur de Europa (incluida España) –Italia (1,35), Grecia y España (1,33) o Portugal (1,31)– y, muy alejado, en todo caso de países como Francia (1,96), Irlanda (1,92) o Suecia (1,85).
- Uno de los factores que han contribuido a la disminución de la natalidad en los últimos años ha sido el progresivo retraso de la maternidad. De acuerdo a los Indicadores Demográficos de Eustat, la edad media a la maternidad habría pasado en Euskadi de 28,6 años en 1975 a 32,4 años en 2010. Mientras en 1975, el 65% de todos los nacimientos correspondían a madres menores de 30 años, en 2015 esta proporción se ha reducido a un 19%. Por el contrario, actualmente el grupo más numeroso corresponde a las mujeres de 35 y más años de edad, con un 44% de todos los nacimientos. Desde una perspectiva comparada, se observa también que la edad media de las madres en Euskadi (33,4 años) se sitúa en 2015 no solo claramente por encima de la media de la UE (30,5) sino, también, de los países con las edades medias más altas como Italia (31,7 años), Irlanda (31,6), Luxemburgo (31,5) o Grecia (31,3).

Los datos relativos a la evolución de la fecundidad en Euskadi deben en todo caso ser matizados y comparados con la evolución registrada en los últimos años en el resto de las CCAA españolas. La recuperación económica iniciada en el nuevo siglo no cambió por completo la dinámica demográfica señalada, ni en Euskadi ni en el conjunto de España. En 2008, el índice sintético de fecundidad, situado en 1,44 en el conjunto estatal, aún reflejaba la incompleta normalización de los procesos de reproducción social y demográfica. De hecho, a pesar de la expansión económica y del empleo entre la segunda mitad de los 90 y 2008, varios factores limitaron, en la dimensión asociada al acercamiento al bienestar, el impacto favorable de la creación de empleo, manteniendo en muchos casos su influencia negativa durante la Gran Recesión. Sin profundizar en ellos, entre estos factores pueden citarse el acceso retrasado pero masivo de las generaciones afectadas por la pobreza encubierta a la vida independiente, la fragmentación de las estructuras familiares (con un incremento de las personas solas y las familias monoparentales), la nueva inmigración, el muy fuerte aumento del precio de la vivienda, etc.

En el momento actual, sin embargo, podemos decir que el muy diferente impacto que la crisis económica iniciado en 2008 ha tenido en Euskadi, en relación a lo ocurrido en otras CCAA del Estado se ha traducido en un comportamiento demográfico mucho más positivo. En efecto, la distinta dinámica social en Euskadi y en el conjunto de España durante la crisis ha tenido una expresión demográfica también diferente. En el caso español, después de alcanzar su mínimo desde 1976 en el año 1998, con 1,13 hijos/as por mujer, el indicador remontaba hasta el 1,44 de 2008, en niveles cercanos a los de 1988. En paralelo al desarrollo de la crisis financiera, recaía sin embargo hasta el 1,27 para recuperarse ligeramente después, con un 1,33 en 2016..

En Euskadi por el contrario, a pesar de la crisis, entre 2008 y 2016 se ha producido un perceptible incremento de la fecundidad, que contrasta con la reducción de los indicadores de fecundidad en el resto de España, tanto en las áreas económicamente más dinámicas como en las que tienen menor capacidad de desarrollo. Como se observa en el gráfico, en efecto, los tres territorios vascos son los únicos que han registrado, entre 2008 y 2016, un incremento de las tasas de fecundidad, situándose Euskadi, a partir de 2011, por encima del conjunto estatal en lo que se refiere a este indicador¹¹. Esto no ocurría desde los años 70 del pasado siglo.

Gráfico 7. Evolución del indicador coyuntural de fecundidad en diversas provincias del Estado español entre 2008 y 2016



Fuente: Indicadores de Fecundidad. INE.

Esto no significa que no quede camino por recorrer. De hecho, parte de la mejora se asocia a un comportamiento diferente de las mujeres extranjeras asentadas en la CAPV en relación a la de las mujeres del mismo origen asentadas en el conjunto del Estado. En efecto, la fecundidad de las mujeres de nacionalidad extranjera ha crecido en la CAPV de forma mucho más intensa que la de las mujeres de nacionalidad extranjera asentadas en el resto del Estado, mientras la fecundidad de las mujeres de nacionalidad española evoluciona de forma similar en Euskadi y en el conjunto de España (tras romperse, en 2011, el diferencial negativo que caracterizaba hasta entonces a las mujeres vascas frente a las del conjunto del Estado).

¹¹ Junto a la mejora de estos indicadores, también cabe señalar que se está reduciendo en los últimos años el peso que suponen en relación al conjunto de nacimientos los partos de un primer hijo/a, lo que apunta a un crecimiento en el número de hijos/as por madre. Los primeros hijos/as pasaron del 40% al 55% entre 1975 y 1995, para situarse en el 50% en 2016.

En todo caso, cabe pensar que la recuperación, en un contexto de mayor protección a la población durante la crisis pasada, sitúa en mejor posición a las nuevas generaciones de jóvenes en Euskadi que la que tuvieron las generaciones que accedieron al mercado de trabajo en los años 80 y primeros 90. La crisis demográfica asociada a la crisis económica de los años 80 y 90 no se ha reproducido, al menos con la misma dureza, en esta última crisis. Junto a otros factores, es posible pensar que el modelo de protección social y garantía de ingresos establecido en Euskadi a lo largo de los últimos años explica en parte una situación sin duda alguna más esperanzadora.

2.6. Transformación de las relaciones de género y corresponsabilidad en los cuidados a los hijos y a las hijas

Uno de los cambios sociales más importantes producidos en las últimas décadas, que también tiene matices específicos en el actual contexto recesivo y con consecuencias evidentes en la planificación y diseño de las políticas familiares, es la transformación de las relaciones de género. En este sentido, junto al espectacular aumento de las parejas de doble ingreso (Castro y Seiz, 2014; González et al., 2015) y las consecuencias de las desigualdades de género sobre el mercado de trabajo y el bienestar familiar e individual de sus miembros, debe destacarse la fuerte disonancia entre las actitudes cada vez más igualitarias de la población y las prácticas todavía tradicionales en la división de las tareas domésticas y de cuidado, especialmente tras el nacimiento de los descendientes (Castro y Seiz, 2014; Martín-García, 2015).

La cuestión de las desigualdades de género y de la corresponsabilización de hombres y mujeres en el cuidado de hijos e hijas juega un papel esencial en relación a los problemas en los que se centra esta estrategia, desde dos puntos de vista estrechamente interrelacionados:

- La relación entre la igualdad de género y la natalidad. De una parte, diversos autores han hecho hincapié (ver por ejemplo, Esping-Andersen et al, 2013) en la relación entre la desigualdad en las relaciones de género y el déficit de natalidad de los países del Sur de Europa. En ese sentido, estos autores citan trabajos previos que demuestran que los niveles muy bajos de fecundidad que se dan en numerosas sociedades avanzadas son el resultado de las diferencias en el grado de igualdad de género existente en las distintas instituciones sociales. Su argumento es que, para que la fecundidad aumente, es preciso que la igualdad de género esté presente tanto en el seno de las familias (lo que implica mayor igualdad de género en el reparto de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos e hijas) como en otras instituciones sociales, incluyendo la educación y el mercado de trabajo, entre otras. De lo contrario, los costes de la fecundidad recaen desproporcionadamente en las mujeres. Cabría pensar por tanto que la adaptación de la sociedad a unas nuevas relaciones de género, de carácter más igualitario, es un prerrequisito para facilitar las funciones familiares respecto a los hijos e hijas y, por ende, para aumentar la natalidad.
- Los efectos positivos de la corresponsabilidad. Por otra parte, la aplicación de la perspectiva de género al análisis de esta cuestión se caracteriza por la revalorización de los cuidados y el reconocimiento de su ejercicio efectivo no solo por parte de las mujeres, sino también de los hombres, de tal forma que no se desaproveche su potencial cuidador y los efectos positivos que ello conlleva (Folbre, 2008; Gornick y Meyers, 2008). De hecho, cada vez más evidencia empírica apunta que los niños y niñas cuyos padres (hombres) están más implicados en sus cuidados tienen mejores resultados cognitivos y conductuales que aquellos que no lo están (Huerta et al., 2012). Los efectos de la implicación paterna en los cuidados también son evidentes en el bienestar familiar y marital (González et al., 2015).

Cabe señalar también, por otra parte, que algunas de las políticas de apoyo a las familias que se han adoptado en nuestro país han tenido efectos contraproducentes desde el punto de vista de la igualdad de género, en la medida en que han contribuido a perpetuar los roles tradicionales de cuidado. Como señala Silvestre (2012), “la razón por la que las medidas de conciliación tienen efectos no deseados en el mantenimiento de situaciones de desigualdad entre mujeres y

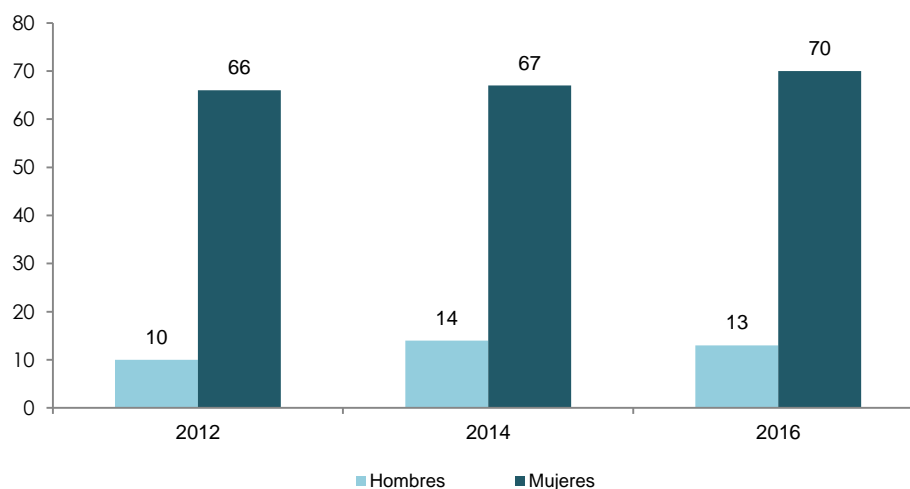
hombres radica en la feminización de la conciliación, es decir, son las mujeres quienes, de forma mayoritaria, se acogen a las medidas de conciliación (permisos de maternidad, excedencias para cuidado, reducción de jornada y contratos parciales), eso redundará en menores ingresos, menores oportunidades de promoción profesional, inferiores cotizaciones, etc. y alimenta la brecha salarial”.

Como se ha señalado previamente, sin embargo, las mujeres con hijos e hijas siguen teniendo tasas de ocupación y actividad más bajas que los hombres y, aún las ocupadas, siguen destinando una cantidad de tiempo mucho más elevada que sus compañeros a la atención a las personas dependientes. De acuerdo a la Estadística sobre Conciliación de la Vida Laboral y Familiar de Eustat, es evidente que el reparto de las tareas domésticas entre los ocupados y ocupadas en Euskadi resulta muy desigual. De acuerdo con datos relativos a 2015, las mujeres que trabajan fuera de casa destinan 4,5 horas diarias al cuidado de los hijos e hijas menores de 15 años, mientras que los hombres dedican únicamente 2,9 horas diarias. Además de su dedicación al trabajo remunerado, casi la mitad de las mujeres (el 49,2%) destinan también 5 horas o más al día al cuidado de los menores. Esta proporción, sin embargo, es entre los hombres del 19,5%, asociándose en este caso la proporción mayoritaria (50,9%) a los que dedican dos horas, como máximo, al día a estos cuidados. De acuerdo a esta misma fuente, el reparto de tareas domésticas entre los ocupados y ocupadas resulta aún más desigual: nueve de cada diez hombres –el 91,3%– dedica 2 o menos horas a esas tareas, mientras que casi tres de cada diez mujeres –el 28,3%– emplea 3 o más.

Este desigual reparto de funciones motiva que una proporción significativa de mujeres ocupadas (14,9%) esté muy insatisfecha con la colaboración que ofrece su cónyuge o pareja en la realización de las tareas domésticas. Por el contrario, una gran mayoría de los hombres ocupados (70,4%), se muestran muy satisfechos con la realización del trabajo de casa a cargo de su pareja.

Por otra parte, si se analiza la percepción de la población sobre en qué medida la maternidad o la paternidad obstaculizan la trayectoria profesional de hombres y mujeres, se observa que se atribuye a la maternidad un perjuicio muchísimo más elevado que a la paternidad y que, además, el porcentaje de quienes creen que la maternidad obstaculiza mucho o bastante la trayectoria laboral femenina ha crecido a lo largo de estos tres años.

Gráfico 8. Evolución del porcentaje de población que considera que la maternidad y la paternidad obstaculizan mucho o bastante la carrera profesional de hombres y de mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir de Sociómetro Vasco nº 62.

2.7. Cambios en las dinámicas de formación familiar y diversificación de los modelos familiares

Tal y como señala el informe sobre las políticas familiares en Euskadi realizado en 2014 por el Ararteko, los modelos familiares, inmersos en una estructura social en transformación, también están evolucionando y cambiando. Si bien la estructura familiar basada en núcleo e hijos e hijas –que constituye el modelo más común– sigue siendo el principal, ha ido sufriendo una leve pero progresiva pérdida de relevancia, en detrimento de otros modelos como la pareja sin hijos/as, las familias monoparentales o las familias unipersonales. En este nacimiento y fortalecimiento de nuevos modelos familiares surgen con fuerza creciente nuevas formas de familia (familias reconstituidas o no unidas mediante matrimonio), además de nuevas formas de relación interna que afectan a todas las familias, en las que se da una creciente autonomía de sus miembros y una mayor negociación interna.

En relación a esa cuestión cabe señalar, muy brevemente, los siguientes elementos:

- Caída de la nupcialidad. Junto al retraso en la edad en la que se contrae matrimonio (entre 1975 y 2015, ha pasado en el caso de las mujeres de 24 a 34 años y, en el de los hombres, de 26 a 36 años.), un primer rasgo demográfico importante asociado a la situación y la configuración de las familias es la caída de la nupcialidad. Considerando lo ocurrido en una perspectiva a largo plazo, se constata una disminución muy acusada entre 1975 y 1985 –en este periodo el número de matrimonios pasa de 17.336 a 9.436, reduciéndose en un 46%–; un cierto mantenimiento de su número en el periodo 1985-2005; y un descenso gradual a partir de este año. Los últimos datos disponibles para Euskadi, tanto en relación al número de matrimonios (7.245), como a la tasa de nupcialidad (3,3 matrimonios por cada 1.000 habitantes) arrojan para 2015 las cifras más bajas desde 1975.
- Incremento de la cohabitación. Uno de los aspectos más llamativos de los cambios observados en la evolución de la nupcialidad es el incremento paralelo de las realidades de cohabitación. Según los datos disponibles de la Encuesta Demográfica de Eustat la tendencia resulta creciente a lo largo de todo el período 1986-2006, aumentando el número de cohabitaciones un promedio anual del 24,6% entre 1986 y 1991, un 44% entre 1991 y 1997 y un 52,7% entre 1997 y 2002. Es, sin embargo, entre 2002 y 2006 cuando más crece el fenómeno, con un aumento anual medio del 112,8%. En conjunto, el número de cohabitaciones aumenta de apenas 4.500 en 1986 a 45.200 en 2006. Los datos que para el año 2011 proporciona el Censo de Población y Viviendas siguen corroborando esta tendencia y ponen de manifiesto que entre 2010 y 2011 el número de parejas de hecho –entendiendo por tales, las compuestas por dos personas solteras pero, también, las constituidas por personas divorciadas o viudas– se ha multiplicado por dos, pasando de 31.159 a 72.440 parejas. En 2011, estas uniones representan el 14% de todos los núcleos familiares conformados por parejas.
- Incremento de divorcios, separaciones y nulidades. La fuerte caída de la nupcialidad en el nuevo siglo se vincula, por otra parte, con un incremento muy notable de las rupturas conyugales. De esta forma, después de mantenerse en cifras cercanas a las 4.100 rupturas matrimoniales entre 1998 y 2000, la primera mitad de la pasada década acusa un incremento muy llamativo de los divorcios, separaciones y nulidades que llegan en 2006 a las 5.742 rupturas, alcanzándose para este año la cifra más elevada de toda la serie. En ese año, el número de divorcios y separaciones llegó a representar el 62% de todos los matrimonios que tuvieron lugar en 2006. A partir de ese año, sin embargo, la ralentización económica y la crisis han incidido sobre la tendencia señalada cambiando su sentido: de 5.742 rupturas conyugales en 2006 se ha pasado a 4.032 en 2015, reduciéndose por tanto esta cifra en un 30% en estos casi diez años.
- Incremento en el número de nacimientos entre personas no casadas. Como se ha señalado, la caída de la nupcialidad viene acompañada de un incremento de la cohabitación que compensa la tendencia descendente de los matrimonios legalizados. En lo relativo a la natalidad, la consecuencia es un papel creciente de los nacimientos extra-maritales. El im-

pacto de éstos era prácticamente nulo en 1975, con apenas un 1,4% del total registrado en aquel año. En 1996 el porcentaje alcanzaba el 11% y en 2015, de acuerdo a la Estadística de Nacimientos de Eustat, llega al 42%, tras un incremento de ese porcentaje paulatino y continuo. Sólo en diez años, entre 2006 y 2015, este porcentaje se ha incrementado en un 68%.

- Prevalencia de la monoparentalidad. De acuerdo con la Encuesta de Familias y Hogares Vascos (EFH), en 2015 el número de hogares con padres o madres solos que conviven con algún hijo/a dependiente¹² era en Euskadi de 49.324, lo que supone el 5,7% de todos los hogares vascos y un 6% de toda la población. Al margen de su extensión, debe destacarse en el caso de las familias monoparentales sus mayores tasas de pobreza: de acuerdo a la EPDS de 2016, la tasa de pobreza de mantenimiento es para estas familias del 25,6% en Euskadi, frente al 10,2% del conjunto de las familias con hijos e hijas menores de 18 años. Desde el punto de vista de su composición, la mayoría de estos hogares cuentan con una mujer como persona de referencia (87%), tienen un tamaño medio de 2,61 miembros por hogar y la edad media de la persona que los encabeza, 47,8 años, es solo ligeramente superior a la del resto de familias con menores dependientes.
- Reducción del tamaño medio de las familias. Uno de los aspectos relacionados con la caída de la natalidad ha sido el descenso del tamaño medio de los hogares de la CAPV. Situado en una media de 4,11 personas por hogar en 1970, la cifra desciende a 3,32 en 1991, cayendo a un ritmo anual medio del 1%. El ritmo de caída del tamaño de los hogares se acentúa entre 1991 y 2001, reduciéndose el tamaño medio a un ritmo anual del 1,8%, y situándose en 2,76 en ese mismo año. A pesar de la recuperación de la natalidad en años posteriores, el tamaño sigue cayendo hasta situarse en 2,54 en 2011 y 2,48 en 2015, según la última Encuesta de Familias y Hogares Vascos. No obstante, el ritmo de caída se ralentiza en este periodo, situándose en una media anual del 0,6%.
- Incremento en el número y el porcentaje de población infantil extranjera. El porcentaje de población menor extranjera sobre el total de población menor de edad ha incrementado en los últimos años pasando de un 1,9% en 2002 a un 5,3% en 2007 y a un 7,7% en 2012. A partir de ese año, esta tasa se ha ido reduciendo ligeramente y se sitúa en 2016 en un 7,1%. Actualmente, la tasa de la CAPV se sitúa ligeramente por encima de la tasa media de la UE-28 (6,6%) y en torno a casi cuatro puntos por debajo de la tasa registrada en España (10,8%). Por otra parte, también se ha producido un aumento de los nacimientos de madres extranjeras, en 2015, casi dos de cada diez nacimientos en la CAPV (el 19,8%) son nacimientos de madres extranjeras, cuando hace tan solo diez años, en 2006, esta proporción era del 9,2%. En este caso, el dato de la CAPV se sitúa por encima de la media para España (el 17,9%). Como en el caso de las familias monoparentales, y con mayor claridad si cabe, debe también hacerse referencia a las mayores tasas de pobreza de las familias con menores encabezadas por una persona de origen extranjero: según la EPDS, en 2016 la tasa de pobreza de mantenimiento de los hogares con menores de 14 años dependientes de una persona autóctona es de aproximadamente un 8%, mientras que en el caso de los menores dependientes de personas extranjeras llega al 37%.

¹² En esta operación, la presencia de prole dependiente hace referencia a situaciones en las que alguno de los hijos, o hijas, convivientes en el hogar tiene menos de 18 años. También se da esta situación cuando reside en el hogar algún hijo o hija de 18 a 29 años sin ocupación laboral o mayor de 30 o más años con discapacidad.

3. EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CUANTO A LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES EN LA INFANCIA Y EL FOMENTO DE LA NATALIDAD

3.1. Introducción

Como se ha señalado en la introducción, esta estrategia parte de la preocupación por el crecimiento de las desigualdades en la infancia y de las dificultades económicas de las familias con hijos e hijas, así como de la voluntad de eliminar los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado.

Muy diversos análisis de la incidencia y las características de la pobreza infantil en los países desarrollados ponen de manifiesto que, al margen de los factores sociodemográficos que puedan existir, se produce una estrecha vinculación entre este fenómeno y el diseño de las políticas sociales públicas (SIIS, 2013). Existe efectivamente un gran consenso al reconocer el papel esencial que las políticas sociales juegan en la prevención y la contención de la pobreza infantil, y en la conveniencia de impulsar políticas que favorecen la igualdad de oportunidades para todas las familias. En ese sentido, parece clara la relación entre gasto social público destinado a la infancia y a las familias y reducción de la pobreza infantil, y cabe hablar de países con modelos de protección social más o menos orientados a la protección de la infancia y de las familias. Así, en un contexto en el que –como se ha señalado– el riesgo de pobreza está desplazándose hacia la población infantil y juvenil, la prevención y la contención de la pobreza entre los niños y niñas se convierte, fundamentalmente, en una cuestión de prioridades políticas.

La evidencia científica es menos clara respecto a la relación entre políticas públicas e incremento de la natalidad. Sin embargo algunos estudios recientes realizados sobre el impacto de diversas medidas llevadas a cabo en Austria, Canadá e Israel sugieren que no debe desdeñarse su efecto, pese a que quepa considerarlo modesto (Brainerd, 2014). En Austria, la ampliación, a principios de los noventa, de uno a dos años del permiso de maternidad remunerado demostró tener un efecto positivo significativo en la probabilidad de que una mujer tuviera un segundo hijo. La fecundidad aumentó en un 15% en los tres años siguientes a su implantación y las tasas persistieron durante al menos diez años sin que, por otra parte, se observara impacto negativo a largo plazo en el nivel de ingresos y empleo de las mujeres (Lalive et al, 2009). Las ayudas económicas por nacimiento también han demostrado tener un impacto positivo en las tasas de fertilidad en Canadá. Este país introdujo a finales de los ochenta del siglo pasado una ayuda económica cuantiosa (de hasta 8.000 dólares por hijo/ay ampliable con el tamaño familiar) a través de la cual la fecundidad aumentó en este país entre un 12% y un 25% (Milligan, 2005). En Israel, por su parte, la aplicación durante el periodo 1999-2005, de ayudas económicas graduales considerando el coste de tener un hijo/a adicional, mostró tener también efectos positivos en la fertilidad (Cohen et al, 2013).

En todo caso, la evidencia al respecto es escasa: Gauthier y Thévenon (2010) señalan que si bien es cierto que las políticas de apoyo a las familias tienen algún efecto en las tasas de fecundidad, su impacto es limitado y se centra más en la decisión de cuándo tener descendencia que en la propia decisión de tenerla. Dicho de otra forma, las diversas ayudas parecen ejercer un cierto efecto de incentivación a corto plazo, que elevaría ligeramente la natalidad al permitir a las familias tener antes el número de descendientes deseados, pero no parece que impacten a largo plazo en el número de hijos e hijas de las familias (la fecundidad) ni en la decisión entre

tenerlos y no tenerlos. En cualquier caso, estos autores señalan que las prestaciones económicas periódicas –no las que se conceden de forma puntual en el momento del nacimiento y especialmente a partir del segundo hijo/a–, la existencia de una red de atención infantil y las ayudas a la conciliación de la vida laboral y familiar, particularmente en el caso de las madres, son elementos relacionados con las tasas de fecundidad algo mayores (unas décimas) que se dan en aquellos países en los que la tasa de actividad femenina es más elevada (Gauthier y Thévenon, 2010).

Esto supone un cambio notable respecto al análisis de las causas de la baja fecundidad que se hacía sólo hace algunas décadas, cuando se consideraba que el principal factor que la deprimía era la elevada tasa de actividad femenina. Es especialmente paradójico, en este sentido, que Suecia haya sido durante décadas, prácticamente hasta los años noventa, el país con la menor fecundidad del mundo, y que durante todo este tiempo su récord en baja fecundidad se atribuyese a las políticas de igualdad de género puestas en marcha por la socialdemocracia desde los años treinta, especialmente en los terrenos educativo y laboral. Hoy, cuando son los países mediterráneos primero, y los del Este después, los que han descendido a los mínimos europeos en fecundidad, las políticas de igualdad suecas, prácticamente inalteradas, emergen como un modelo de política social favorable a la fecundidad.

No cabe duda de que la situación y evolución de la natalidad genera preocupación en la sociedad. Sin embargo, resulta difícil establecer cuándo una población presenta un nivel de natalidad que deba ser preocupante, e incluso no está claro si el hecho de que en una población nazcan menos criaturas debe ser considerado un problema. Ciertamente, el profundo cambio demográfico experimentado por poblaciones como la vasca ha llevado a un sistema de mayor *eficiencia* cuya reproducción no necesita de valores de natalidad tan altos para asegurar su reproducción. De esta forma, interpretar la situación de la natalidad desde lógicas ya superadas conlleva alarmismos injustificados en torno a la situación demográfica actual.

Sin embargo, como antes se ha señalado, sí existen razones relacionadas con la natalidad que justifican una preocupación por parte de las administraciones públicas y requieren la adopción de medidas al respecto. Debe reiterarse en ese sentido que la intervención pública en este ámbito no debería centrarse en las consecuencias sociales de la natalidad, sino en los derechos y el bienestar de las personas. Los niveles actuales de natalidad no responden solamente a decisiones individuales o a un cambio de valores respecto a periodos anteriores, sino también a un entorno social que no facilita e incluso obstaculiza que las personas tengan la descendencia que desearían. Ya se ha señalado en ese sentido que parte de la baja natalidad vasca puede atribuirse a una estructura social que dificulta la materialización de los deseos de las personas respecto a su descendencia. En este caso, la actuación sobre ese entorno anti-natalista supondría un intento por garantizar el bienestar y los derechos reproductivos de las generaciones en edad reproductiva.

Es clave, por tanto, que desde las políticas públicas se contribuya a la generación de un contexto social, cultural y laboral que favorezca la decisión de tener descendencia y/o la decisión de tener todos los descendientes que se desean, teniendo en cuenta el cambio experimentado en los respectivos roles de los componentes de la familia y, en particular, en los de las mujeres, y aceptando que las fecundidades deseadas en las sociedades más avanzadas se mantienen en torno a los dos descendientes, y probablemente nunca volverán a elevarse hasta los niveles que caracterizaron nuestro pasado.

3.2. Las políticas de apoyo a las familias y a la infancia en Euskadi y en Europa

3.2.1. Consideraciones generales

El informe realizado por el Ararteko en 2014 sobre las políticas de apoyo a las familias en la se señala que la CAPV ha ido incorporando paulatinamente cierto grado de “perspectiva de familia” en su cuerpo normativo. Partiendo de unos inicios en los que cada sistema de atención pública centró sus esfuerzos en la definición de sus particulares y propios objetivos, servicios,

estructura y organización, en los últimos años se ha suscitado cierta conciencia sobre el impacto que la forma en que se prestan estos servicios tiene en las familias o las necesidades diversas de familias diversas, en una corriente de personalización en las respuestas también reclamada desde la perspectiva individual. Sin embargo, no ha sido hasta fechas relativamente recientes cuando se ha articulado una organización institucional que permita la transversalización de la perspectiva familiar en las políticas públicas. De hecho, no es hasta ya comenzado el nuevo siglo (con la creación de la Dirección de Familia del Gobierno Vasco y los primeros planes interinstitucionales de apoyo a las familias) y muy especialmente a partir de 2008 (con la Ley 13/2008 y su desarrollo, y especialmente el III Plan Interinstitucional), cuando se establece un espacio propio en materia de familias, tanto a nivel organizativo formal como en lo que respecta a la puesta en marcha de medidas materiales.

Sin embargo, añade el informe, se trata de un desarrollo todavía incipiente: si bien el marco legal apunta la dirección a la que deben orientarse las políticas de apoyo a las familias, aún faltan medidas propias de calado y subsisten dificultades objetivas para actuar desde un entramado institucional complejo como el vasco, en particular en lo que concierne a los territorios históricos y a los entes locales.

En líneas generales, el informe del Ararteko pone de manifiesto los siguientes elementos básicos del modelo de políticas de familia desarrollado a lo largo de los últimos años en la CAPV:

- Reciente asunción institucional y falta de perspectiva de familia en políticas sectoriales. La CAPV ha incorporado y desarrollado de forma muy reciente la perspectiva familiar en sus políticas públicas, disponiendo aún de escasos recursos para su desarrollo y presentando aún problemas de liderazgo en la coordinación de las políticas de alto impacto en las familias.
- Sistema de apoyos económicos internamente muy desigual y básicamente centrado en deducciones fiscales. En relación con las medidas de compensación de costes, el vasco es un sistema no universal, de reducida inversión pública –especialmente en materia de apoyo a las familias con hijos/hijas– y que se orienta principalmente hacia un sistema basado en deducciones fiscales.
- Escaso y tardío desarrollo de las políticas de conciliación de la vida familiar, laboral y personal, en un marco profesional de gran dedicación horaria. Respecto a la conciliación de la vida familiar, laboral y personal, el informe señala que en la CAPV se ha producido un escaso y reducido desarrollo de estas políticas, dentro de un marco estatal que deja pocas opciones a la actuación, habiendo puesto en marcha, sin embargo, algunas iniciativas específicas de carácter diferencial con respecto a la realidad estatal. De acuerdo al informe, a pesar de que la conciliación de la vida familiar, laboral y personal es una de las áreas a las que mayor impulso se ha venido dando desde el ámbito del Derecho comunitario, la CAPV ha desarrollado pocas medidas en este campo y solamente de forma muy reciente.

También debe hacerse referencia, en este apartado, a la complicada gobernanza de las políticas familiares y de apoyo a la infancia en la CAPV. En ese sentido, no debe olvidarse que las políticas de infancia y de familia son, en todo caso, políticas transversales que se articulan a partir de las políticas sectoriales de salud, educación, vivienda, servicios sociales, de empleo y de garantía de ingresos (Fantova, 2014)¹³. No existen sin embargo responsabilidades compe-

¹³ De acuerdo a Fantova (2014), “la característica fundamental que nos permite identificar y definir las políticas transversales es que, en principio, no generarían o tendrían un entramado propio y específico de actividades, prestaciones, servicios, administración, recursos e instalaciones, más allá de unas mínimas estructuras para la gobernanza, gestión y evaluación de la política y para la interrelación efectiva con los dispositivos de las políticas sectoriales. Las políticas transversales, en principio, operan (básica y fundamentalmente) valiéndose de las estructuras organizativas y líneas de actuación operativa de las políticas sectoriales, apoyándose en ellas. Dicho de otra manera, son las políticas sectoriales las que desembocan en las personas destinatarias, en los individuos beneficiarios, en las usuarias y usuarios. Las políticas transversales, en cambio, se orientan a finalidades intermedias, a objetivos instrumentales, que, a su vez, son necesarios para alcanzar la meta final del bienestar de todas y cada una de las personas. Estas políticas serían una respuesta a la envergadura y complejidad del ámbito de la política social. Se justifican, en buena medida, porque es a todas luces insuficiente, como forma de coordinación entre las políticas sectoriales, la que se deriva del hecho de que las responsables sectoriales respondan finalmente ante una autoridad jerárquica común. Las

tenciales claras para el desarrollo de las políticas transversales de infancia, lo que favorece la articulación de respuestas estancas –desde el ámbito educativo, desde el ámbito sanitario, desde el ámbito de los servicios sociales...– que buscan dar respuesta a las responsabilidades que competencialmente asume cada institución, pero que se demuestran incapaces de dar una respuesta global e integral a las necesidades de colectivos específicos, como el de la infancia. En ese contexto, buena parte de las necesidades de prevención y promoción en el ámbito de la infancia –especialmente las que se derivan de la creciente desigualdad socioeconómica en el seno del colectivo infantil– difícilmente encuentran un ámbito competencial que las asuma como propias. En otras palabras, el impacto de un fenómeno esencialmente multidimensional como la pobreza, la desigualdad o la desventaja socioeconómica tiene a corto, medio y largo plazo sobre el colectivo infantil no forma parte del encargo competencial específico de ningún nivel u organismo de la administración y tiende por tanto a ser abordado de manera fragmentaria, sectorizada y parcial.

En ese contexto, y a la luz por otra parte de los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones la necesidad de desarrollar políticas integrales e intersectoriales de infancia, entendidas como aquellas políticas “que se plantean como objetivos promover, impulsar, dirigir y coordinar las acciones que desde distintos ámbitos y por parte de distintas entidades públicas y privadas se desarrollan en un determinado territorio con el objetivo de satisfacer las necesidades de la infancia” (Becedóniz y Aranda, 2009). Para estos autores, “la perspectiva intersectorial en las políticas de atención a la infancia proviene de la constatación de que el crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas tiene lugar en escenarios múltiples y variados que comparten entre ellos amplias zonas de intersección. Así, para poder movilizar los recursos, oportunidades, factores de protección existentes en los diferentes contextos, pero también reducir las carencias y factores adversos y de riesgo que afectan a la calidad del crecimiento, desarrollo y aprendizaje de la infancia, es preciso adoptar una perspectiva intersectorial¹⁴”.

El papel de las administraciones locales –especialmente en el caso de las ciudades de tamaño mediano o grande– resulta en ese contexto esencial¹⁵. En efecto, desde diversas instituciones se ha reclamado un mayor protagonismo de las administraciones locales en el ámbito de la infancia, en la medida en que se considera que la administración municipal puede y debe jugar un papel tractor en lo que se refiere al desarrollo de servicios para la infancia y a la coordinación de los diversos agentes que actúan en el Territorio, desde la consideración del ámbito local como el espacio más idóneo para elaborar y ejecutar las políticas de infancia, desde una perspectiva socioeducativa.

vigas, que se apoyan en los pilares, contribuyen, por tanto, a dar unidad, forma, sostenibilidad y potencialidad al edificio de las políticas sociales”.

¹⁴ No puede decirse que existan en el ámbito europeo un gran número de experiencias de coordinación entre los servicios sociales y los educativos. Con todo, algunos países –particularmente, el Reino Unido y Holanda– si han desarrollado medidas de interés para una mejor integración de los servicios destinados a la infancia. De hecho, tanto Inglaterra como Escocia, Gales e Irlanda del Norte pusieron en marcha a lo largo de la pasada década estrategias orientadas a integrar de forma más estructural los servicios sociales, sanitarios y educativos prestados a niños/as y adolescentes, en general a partir del reconocimiento del papel central de las escuelas en el entorno comunitario (O’Donnell et al., 2010). Iniciativas similares se han desarrollado en otras zonas del mundo, como Canadá, Australia u Holanda. Allí, ante el incremento de diversos problemas relacionados con la infancia y la adolescencia, se optó por la creación de un Ministerio de Infancia y Familia orientado únicamente a coordinar las acciones que en el ámbito de la infancia desarrollan el Ministerio de Justicia, el de Salud, el de Servicios Sociales, el de Empleo y el de Educación. En el marco de esa iniciativa, se impulsó además una nueva forma de organización escolar –la escuela comunitaria–, que implica una relación mucho más estrecha entre las escuelas y los servicios locales, incluyendo la policía, los servicios sociales y de salud, los programas deportivos y culturales, etc.

¹⁵ Los procesos de urbanización, descentralización y de autonomía han puesto a los gobiernos locales en primera línea en la lucha contra la pobreza y en la prestación de servicios básicos que afectan la vida de la infancia. Por lo mismo, las ciudades se han convertido en el espacio privilegiado para la manifestación de los conflictos sociales. Aunque son los gobiernos centrales quienes se comprometen con los tratados de Derechos Humanos y con los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, su cumplimiento se ha puesto en manos de los Gobiernos locales. De ahí la importancia de los Planes Locales de Acción para la Infancia, que coordinen las acciones de todos los actores involucrados conducentes al desarrollo de las Ciudades amigas de la Infancia (CAI). Cabe recordar, por otra parte, que es más eficaz garantizar los derechos de la infancia a nivel local, donde viven los niños, porque para ello se requieren medidas realistas, integradas, coordinadas y cercanas a la comunidad (Aranda, G, 2009).

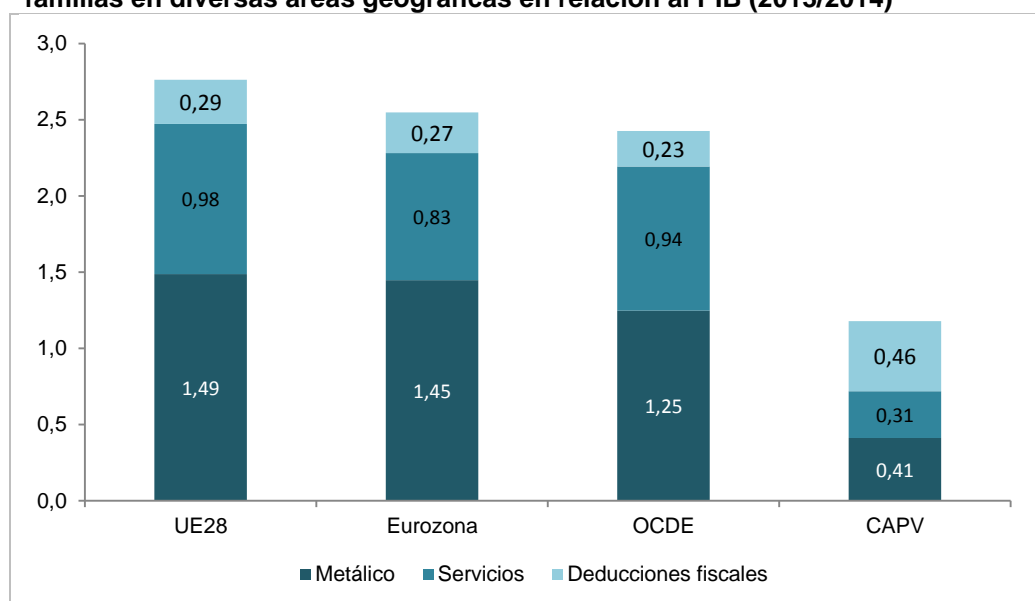
3.2.2. El esfuerzo de la CAPV en políticas de familia, en perspectiva comparada

En comparación con otros países de Europa el sistema de apoyo a las familias vigente actualmente en la CAPV –determinado tanto por las administración autonómica y foral como por la administración estatal, que gestiona y regula las prestaciones de la Seguridad Social–, se caracteriza, en primer lugar, por un nivel de gasto agregado menor que el que se registra en los demás países de la UE, aun teniendo en cuenta el gasto en educación infantil, que en la CAPV es muy similar a la media de la OCDE. Si bien es cierto que la CAPV destina al conjunto de la protección social una proporción del PIB menor que el conjunto de la UE, es especialmente en el ámbito de la familia y la infancia donde la brecha con la UE resulta más abultada. Cabe por tanto decir que la cuestión verdaderamente relevante es que, en su conjunto, el gasto social vasco está mucho menos orientado que el de los demás países de la UE a la infancia y a las familias con hijos e hijas.

Si bien el déficit con Europa se ha ido reduciendo en el tiempo, las diferencias en cuanto a gasto en protección social orientado a la infancia y a las familias son muy elevadas, tanto si se relaciona con el PIB como si se relaciona con el conjunto del gasto en protección social. En 2014, Euskadi gastaba en prestaciones de apoyo a las familias y a la infancia, de acuerdo con la Cuenta de la Protección Social de Eustat, un total de 483,4 millones de euros, que representan el 2,9% del gasto protección social y un 0,72% del PIB. En el mismo año, el conjunto de los países de la UE15 destinaron a la función familia/hijos/as el 8,2% de todo el gasto en protección social y el 2,4% del PIB.

Si en lugar de tener en cuenta los datos del sistema de estadísticas integradas sobre protección social, se tienen en cuenta los datos que ofrece la OCDE (y que incluyen también el gasto en desgravaciones fiscales y atención infantil)¹⁶, se deduce que, al igual que el Estado español, la CAPV se encontraría a una distancia considerable del gasto medio de la OCDE (1,18% del PIB, frente al 2,42% en el conjunto de los países analizados), mientras que trece países –entre ellos, nueve de los pertenecientes a la UE15– destinan más del 3% de su PIB a esas prestaciones y servicios.

Gráfico 9. Gasto en prestaciones, servicios y deducciones fiscales para las familias en diversas áreas geográficas en relación al PIB (2013/2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT, OCDE Family Database e Informe integrado anual de las Haciendas Vascas.

¹⁶ Los datos han sido extraídos de OECD Family Database y corresponden al último año disponible (2013).

Se trata además de un gasto más orientado que en otros países a las desgravaciones fiscales, que representan en torno al 40% de todo el gasto vasco, computado en los términos en los que lo hace la OCDE. Esta proporción apenas alcanza el 10% en la media de países de la OCDE por lo que, en este sentido, hay que decir que junto al escaso volumen de gasto total en relación al PIB, una de las particularidades del gasto vasco en familia, cuando se tienen también en cuenta los servicios de atención infantil y las desgravaciones fiscales, es el importante peso que estas últimas juegan en el conjunto del gasto.

El principal inconveniente de un peso excesivo de los gastos fiscales en el conjunto del gasto en las políticas de apoyo a las familias radica en el hecho de que las familias con menos ingresos se benefician en menor medida de estas deducciones y desgravaciones, dado que tienen como límite máximo –independientemente de su montante teórico– la cuota líquida o deuda que anualmente se genera con la hacienda pública. Como señala el informe del Ararteko previamente citado, solamente las familias con suficientes ingresos como para poder realizar desgravaciones podrán utilizarlo de forma efectiva, lo que genera un amplio debate sobre si el sistema es suficientemente progresivo y en qué medida podría modificarse para buscar su universalización, como ya se está haciendo en otros países¹⁷.

En lo que se refiere al contenido concreto de las prestaciones, y en relación a otros países de Europa, la situación imperante en la CAPV se caracteriza por¹⁸:

- Permisos por maternidad similares a los de los países del centro de Europa, pero más cortos que en los países nórdicos. La licencia por maternidad que existe en Euskadi –determinada por la legislación estatal– es de 16 semanas de duración, similar a la italiana o la francesa, pero mucho más corta que la sueca (68 semanas) o la noruega (47 semanas con el 100% del salario o 57 con el 80%). Es también destacable la escasa duración en España del permiso por paternidad –30 días, desde el pasado 1 de enero–, frente a los 90 días de Islandia o las cuotas introducidas en Suecia (75 días) o Alemania (34 días).
- Menor cuantía de las ayudas por excedencia. Debido a la duración de las bajas por maternidad, los países nórdicos carecen propiamente hablando de prestaciones económicas para el caso de las excedencias. Alemania, por el contrario contempla una ayuda de doce meses (Elterngeld), que garantiza el 67% del salario previo, con un mínimo de 300 euros, mientras que en Francia el complemento de libre elección de actividad ofrece ayudas que pueden llegar hasta los 560 euros mensuales.
- Práctica ausencia de una prestación universal por hijo/a a cargo de carácter periódico. Probablemente, la mayor diferencia entre la CAPV y los países analizados es la ausencia en la práctica de una prestación periódica por hijo/a cargo. Las únicas prestaciones existentes son la financiada por la Seguridad Social, de carácter estrictamente selectivo y con una cuantía muy reducida, y la que se concede a nivel autonómico a las familias de tres o más hijos e hijas. El plazo de recepción de esa ayuda (hasta los 7 años) y su cuantía (75 euros mensuales por todos los hijos e hijas) difiere sustancialmente de los modelos aplicados en Europa. Francia, Alemania, Suecia y Noruega disponen de ayudas para todos/as los niños y niñas (salvo en Francia, donde se empieza a percibir a partir del segundo/a), que se extiende en general hasta la mayoría de edad y rondan, en la mayor parte de los países, los 125 euros mensuales. El derecho a esta prestación en los países analizados es universal, si bien en algunos casos la cuantía depende del nivel de renta.
- Escaso desarrollo de las prestaciones para la financiación del cuidado infantil a domicilio por parte de terceras personas. A diferencia, por ejemplo, de lo que ocurre en Francia, Euskadi carece en la práctica de una prestación que permita financiar parcialmente el gasto que supone la contratación de personas cuidadoras, bien en el domicilio de los niños/

¹⁷ Al respecto cabe señalar que, si en las ocho decilas superiores de ingresos los contribuyentes se benefician íntegramente de esas deducciones, y los contribuyentes de la segunda decila en un 91%, los contribuyentes de la primera decila sólo se benefician de las deducciones por descendientes en un 21%.

¹⁸ La comparación realizada está recogida de un trabajo realizado por el SIIS en 2012 (*Políticas de apoyo a las familias en la UE y en la CAPV*. Zerbitzuan, nº 52) y se refieren a esas fechas.

as, bien en el de las cuidadoras, mediante el recurso a profesionales acreditadas, que cuidan a un grupo de niños y niñas en su propio domicilio. La prestación francesa es de carácter universal, aunque supeditada al nivel de renta, y ofrece cuantías relativamente altas. En el caso de Suecia la prestación es de 329 euros mensuales, supeditada a la ausencia de plazas de educación infantil, y en Noruega oscilan entre 88 y 443 euros, en función de si el niño/a asiste a un centro de educación infantil. Las ayudas que en este sentido existen en la CAPV sólo incluyen una parte, en función del nivel de renta, de los costes de Seguridad Social de la persona contratada.

- Mayor desarrollo de las prestaciones por nacimiento. En ausencia de un sistema de asignaciones periódicas por hijo/a a cargo, Euskadi, al igual que el conjunto de España, ha optado por la concesión de ayudas de pago único en caso de nacimiento que, dada su escasa cuantía, cubren en mucha menor medida los gastos derivados de la atención infantil.

Estas diferencias en términos de gasto agregado se reflejan en el nivel de protección de las familias vascas, especialmente de aquellas que no reciben prestaciones de garantía de ingresos. En la práctica, si se compara el nivel de protección que los diversos tipos de familias reciben en la CAPV, se observa que la mayor parte de las familias vascas no reciben ningún tipo de prestación familiar (salvo en el caso de las familias numerosas o con motivo del nacimiento), a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de referencia, que disponen de prestaciones universales de cierta cuantía para las familias con hijos e hijas. Este nulo nivel de protección se compensa por –o, más bien, se deriva de– la menor presión fiscal a la que estas familias están sujetas en relación a las familias de las mismas características de la mayor parte de los países de Europa, debido en parte al impacto de las deducciones previamente señalado.

Se trata de un modelo atípico en Europa, de carácter selectivo y en cierto modo dual, en el que las familias de rentas medias y altas se benefician de desgravaciones fiscales y de una presión fiscal baja, y las de rentas bajas, o sin ingresos, del sistema de rentas mínimas, abierto a toda la población pero estrictamente condicionado a la percepción de unos ingresos máximos¹⁹. Numerosos trabajos han puesto de manifiesto, sin embargo, que una de las bases del éxito de los modelos de apoyo a las familias radica en su carácter universal, en la medida en que gozan de mayor apoyo popular, garantizan cuantías más elevadas, están menos expuestos a los recortes y son más fáciles de gestionar. Tal universalidad, en todo caso, no está reñida con un enfoque progresivo que conceda cuantías más elevadas y apoyos específicos a las familias de menor renta.

3.2.3. La posibilidad de mejorar algunas de las prestaciones orientadas a las familias con hijos e hijas en la CAPV

Algunas evaluaciones realizadas en relación a los sistemas de apoyo a las familias con hijos e hijas en Euskadi han puesto de manifiesto la posibilidad de introducir ciertas mejoras en ellos. Se analizan brevemente en este epígrafe la capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema de prestaciones económicas existente en la CAPV y, en segundo lugar, algunos de los problemas que aquejan al sistema actual de ayudas a la conciliación.

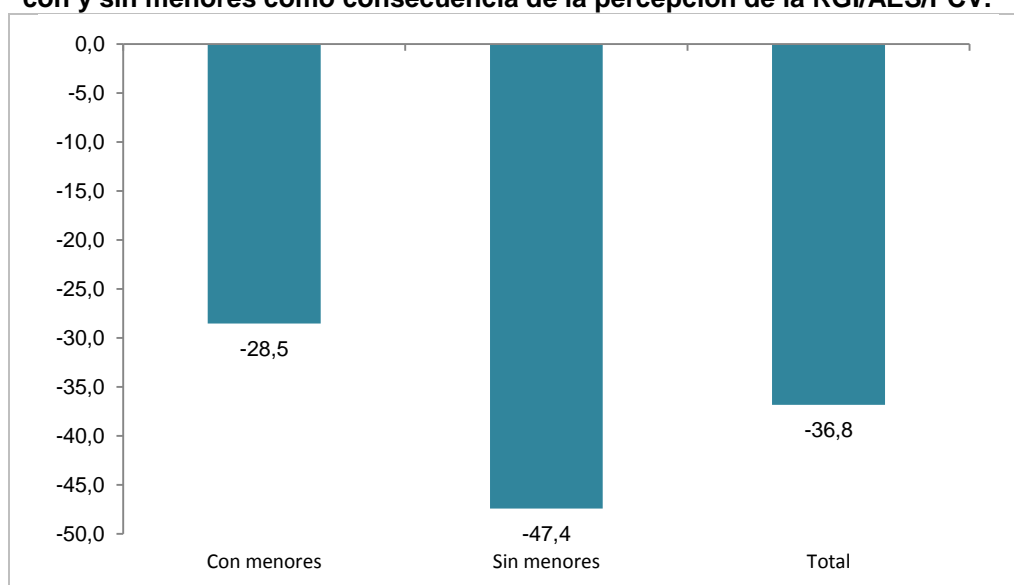
En lo que se refiere a las prestaciones económicas, los datos de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) ponen de manifiesto que el sistema vasco de garantía de ingresos –conformado por la RGI, la PCV y las AES– reduce en menor medida la pobreza infantil que la del conjunto de la población. En conjunto, el modelo vasco de garantía de ingresos reduce las tasas de pobreza real de toda la población en un 36%, haciendo que 71.000 personas abandonen gracias a la percepción de estas ayudas la situación inicial de pobreza real. Sin embargo, mientras entre las familias sin menores a cargo la reducción es del 47%, y siete de

¹⁹ De hecho, todos los datos ponen de manifiesto que el sistema de garantía de ingresos, articulado en torno a la RGI, constituye un elemento esencial en lo que se refiere a la prevención y la contención de la pobreza infantil en Euskadi. Pese a ello, cabe también señalar que presenta debido a su diseño ciertas limitaciones para la reducción de la pobreza infantil y que, de hecho, es más eficaz a la hora de reducir la pobreza entre las familias sin hijos/as que entre aquellas que tienen hijos e hijas a cargo.

cada diez perceptores abandonan la pobreza, entre las familias con menores a cargo la reducción es del 28%, y sólo cuatro de cada diez perceptores con niños a cargo salen de la situación previa de pobreza real.

La razón de esta diferente capacidad de reducción de la pobreza no está en una cobertura más baja de la demanda potencial de estas prestaciones entre las familias con hijos/as sino, más bien, en un diseño de las cuantías de la RGI y la PCV que, comparativamente, protege en menor medida a las unidades de mayor tamaño y, particularmente, a las familias con hijos e hijas. Cabe señalar en todo caso, a ese respecto, que la propuesta de reforma de la RGI recientemente planteada por el Gobierno Vasco dará respuesta, en gran medida, a esta situación al introducir un complemento, de carácter degresivo, por cada menor a cargo, independientemente del número de hijos/as en la unidad familiar.

Gráfico 10. Reducción de las tasas iniciales de pobreza real entre las familias con y sin menores como consecuencia de la percepción de la RGI/AES/PCV.



Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV.

En términos más generales, el conjunto del sistema de protección social se caracteriza en Euskadi, en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil, por dos características: a) en relación al conjunto de la población –como ocurre con la RGI–, reduce la pobreza de los niños y niñas en menor medida que la pobreza de las personas adultas y mayores; b) en relación a los demás países de la UE, reduce la pobreza infantil en menor medida de lo que lo hacen los sistemas de protección social de los demás países de Europa²⁰.

Por otra parte, dada la centralidad que las prestaciones económicas para la cobertura de las excedencias y/o las reducciones de jornada para el cuidado de hijos e hijas tienen en una estrategia orientada a la inversión en las familias y en la infancia, conviene analizar con cierto detalle el impacto y el funcionamiento de esas ayudas. Este tipo de políticas tienen –tanto en su concepción general como en su aplicación concreta en el caso vasco– una serie de limitaciones importantes, que aconsejan una reformulación relativamente amplia de las mismas.

²⁰ Si en la UE28 las prestaciones distintas de las pensiones reducen la pobreza infantil en un 63%, en Euskadi sólo lo hacen en un 52%. Lo contrario ocurre en lo que se refiere a la reducción de pobreza de las personas mayores de edad, que resulta ser en Euskadi más intensa que en la UE28 (reducción del 60% en Euskadi frente al 55% en la UE). Todo ello apunta, como ya se ha señalado en otros trabajos, al diseño escasamente proinfantil del conjunto del sistema de prestaciones económicas establecido en la CAPV.

A este respecto cabe señalar, en primer lugar, que resultan poco favorecedoras de la igualdad de género y son fundamentalmente utilizadas por mujeres, salvo lógicamente en aquellos casos en que se dirigen a ambos progenitores, tienen carácter intransferible y/o están bien remunerados. Como señala Tobío (2014), el trabajo a tiempo parcial femenino o los permisos parentales orientados de derecho o de hecho a las madres constituyen formas de conciliación que reproducen roles diferenciados y poco aportan a la igualdad aunque pueden ser muy eficaces en lo que a conciliación se refiere. Según esta autora, “los permisos laborales, con la excepción del de paternidad, tienden a mantener o incluso reforzar el rol femenino de cuidado, ya que suelen ser las mujeres quienes optan por ausentarse del trabajo por periodos más o menos largos, lo cual tiene, por lo general, algún tipo de penalización en su carrera laboral e incluso en el mantenimiento del empleo. En cuanto a las transferencias monetarias, también tienen efectos negativos sobre la igualdad ya que animan a las madres a abandonar su empleo, a trabajar a tiempo parcial o, también, a contratar una trabajadora doméstica, todo lo cual reproduce la asociación de las mujeres a las tareas de cuidado, así como la inhibición de los hombres”.

Además del sesgo de género, tienen un sesgo socioeconómico importante, en la medida en que son utilizadas y benefician fundamentalmente a las familias de mayor renta, mayor formación o mejor situación en el mercado de trabajo. Para Sarasa et al. (2007) este tipo de ayudas favorecen la conciliación y el cuidado de los menores entre los sectores más privilegiados del mercado de trabajo (trabajadores con contrato indefinido, jornadas a tiempo completo, mayor nivel educativo y trabajadores del sector público), los cuales pueden acceder a más tiempo para disfrutar la maternidad/paternidad. Por el contrario, las madres con una posición laboral más débil en el mercado laboral –las asalariadas del sector privado con contratos temporales– son las menos propensas a disfrutar de estos recursos. Si bien este efecto se corrige en parte mediante la existencia de ayudas económicas a la excedencia y la reducción de jornada, el sesgo socioeconómico se mantiene en la medida en que las familias de menor renta tienen más dificultades para renunciar a una parte de sus ingresos²¹.

En lo que se refiere al diseño de estas ayudas en la CAPV, la cuantía de las ayudas es reducida²² y, dado su carácter subvencional, se enfrenta a restricciones presupuestarias importantes, a diferencia de lo que ocurre con otras prestaciones económicas de carácter subjetivo, como la RGI. Este hecho resulta crucial de cara a incentivar el acceso a esta prestación de un mayor número de madres y, especialmente, padres.

Los datos de Lapuerta (2013) en una evaluación de impacto sobre el uso de las prestaciones desarrolladas en las diferentes CCAA españolas para situaciones de excedencia por cuidado de hijos e hijas avalan esa idea. Si bien su investigación pone de manifiesto que el diseño del modelo de prestaciones por excedencia aplicado en Euskadi puede considerarse positivo en función de diversos parámetros (configuración de la prestación como derecho universal no vinculado al nivel de renta, aplicación del derecho desde el primer hijo/a, titularidad individual del derecho, periodicidad mensual de la prestación, flexibilidad de la ayuda), también demuestra que es poco adecuado desde el punto de vista de la cobertura económica, mucho más baja que la existente en Navarra o Castilla y León e inferior al 20% del salario medio. Esta menor cobertura económica parece ser la causa del menor uso en la CAPV de este tipo de ayudas por parte de sus potenciales demandantes, que se achaca a la permeabilidad del comportamiento femenino a los incentivos económicos. “Ejemplo paradigmático de ello –señala esta autora– es la ayuda ofrecida por el País Vasco que, contrariamente a nuestras expectativas iniciales, tampoco tiene ninguna incidencia entre las mujeres pese a su diseño favorable en el resto de los criterios señalados. La explicación radica, por lo tanto, en su escasa cuantía”.

²¹ En el caso de la CAPV, de acuerdo a los datos del GV, el 10,5% de las personas acogidas a excedencias o reducciones tienen estudios primarios, cuando suponen el 18% de las mujeres ocupadas y el 20% de toda la población ocupada, de acuerdo al Censo del Mercado de Trabajo de 2013. Del mismo modo, el 30% de las personas usuarias trabajan en empresas de menos de 25 trabajadores, cuando este tipo de empresas concentran entre el 40% y el 45% del empleo en la CAPV.

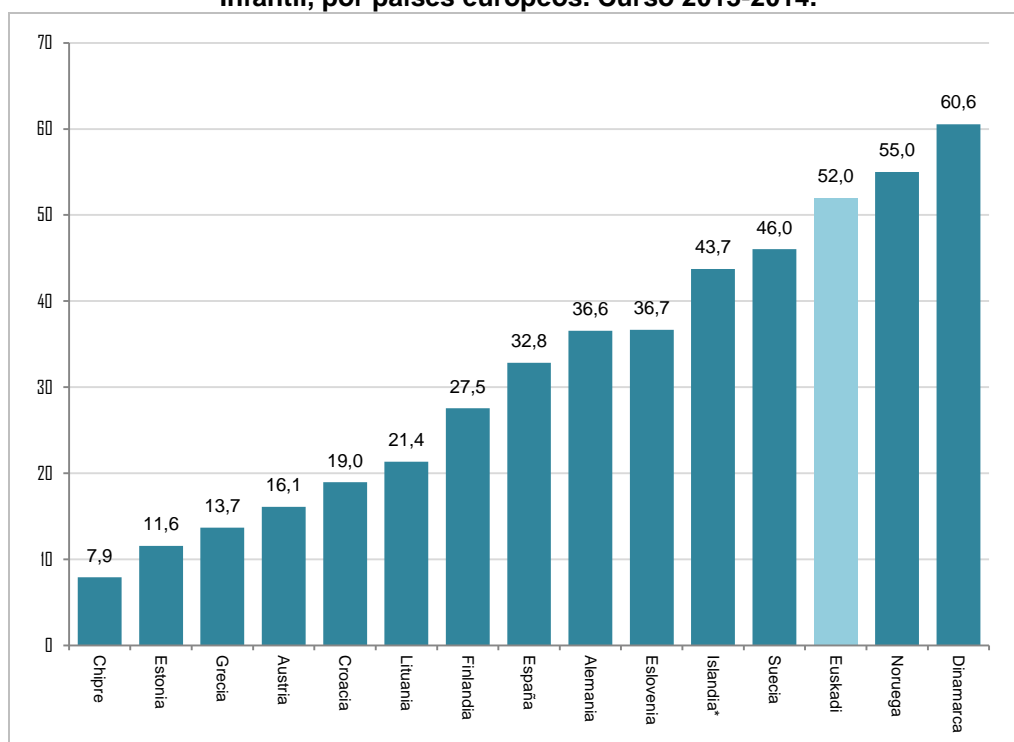
²² La prestación en caso de excedencia apenas supera el 15% de la ganancia salarial media femenina en Euskadi.

3.2.4. La capacidad inclusiva del sistema educativo en la CAPV

Antes se ha hecho referencia al papel que el sistema educativo tiene en lo que se refiere a la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Aunque el análisis de la capacidad inclusiva del sistema educativo vasco trasciende el objetivo de este documento, se plantean a continuación algunos aspectos relativos al sistema educativo, y de atención infantil, de la CAPV desde la perspectiva de la equidad educativa.

El primer aspecto a destacar –dada la importancia que, como se señala más adelante, tiene en esta estrategia la educación infantil de 0 a 3 años– es la elevada tasa de acceso a este ciclo educativo, superior a la que se registra en muchos países de la UE y a cualquiera de las demás CCAA del Estado español. Con todo, las entidades que trabajan en el ámbito de la promoción de los derechos de la infancia han puesto de manifiesto que el sistema de copago y la ausencia de políticas compensatorias han reducido el acceso de los grupos sociales más desfavorecidos a este nivel de escolarización en Euskadi y ha acentuado la regresividad del gasto público en esta etapa (Save The Children, 2016)²³.

Gráfico 11. Porcentaje de alumnado de 0 a 2 años matriculado en Educación Infantil, por países europeos. Curso 2013-2014.



Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV.

Por otra parte, en lo que se refiere a la equidad educativa en la etapa de educación primaria, cabe detectar algunas dificultades significativas. Además de la reducción en el rendimiento académico que han puesto de manifiesto los últimos resultados de PISA²⁴, cabe señalar que

²³ De acuerdo a esta organización, las razones que están detrás de un acceso inequitativo a la educación de 0 a 3 son la escasez de oferta pública, sobre todo, en zonas urbanas, el elevado coste de la escolarización, la rigidez de los requisitos para solicitar becas en relación con el umbral de renta, que dejaría fuera a muchas familias con situaciones económicas no favorables y el establecimiento de criterios de admisión a los centros públicos que no garantiza la igualdad de oportunidades para aquellos niños y niñas con menor renta. En cualquier caso, también está demostrado que Euskadi es una de las CCAA españolas en el que las diferencias en la asistencia a la educación infantil derivadas del estatus socioeconómico son menores (EducalNEE, nº 62).

²⁴ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los

las diferencias en cuanto a rendimiento académico en función de la procedencia del alumnado son importantes: los niños y niñas de segunda y primera generación (nacidos/as dentro del Estado pero con ambos padres extranjeros, en el primer caso, y nacidos/as en el extranjero), aquellos/as cuyos padres tienen un nivel educativo menor y los/as que tienen un estatus socio-económico y cultural más bajo tienen en todos los casos una puntuación media inferior a la del conjunto del alumnado. La brecha entre el alumnado más favorecido (cuartil 4) y el más desfavorecido (cuartil 1) es de 62 puntos en el caso de las matemáticas, de 60 en ciencias y de 57 en lectura. En cualquier caso, la diferencia entre el alumnado más y menos desfavorecido que se registra por ejemplo en el área de las matemáticas resulta una de las más bajas de la OCDE. Esta pequeña diferencia se explica en parte por los buenos resultados que, en relación al mismo grupo en los demás países, obtiene en la CAPV el alumnado más desfavorecido (UNICEF, 2017).

Por otra parte, no cabe duda que una composición equilibrada de los centros escolares es un principio de política educativa fundamental desde el punto de vista de la equidad. La heterogeneidad social de los centros permite maximizar el “efecto pares”, es decir, la mejora del rendimiento producto de mezclar a alumnos con mayores dificultades de aprendizaje con aquellos con mejor rendimiento académico y construir un modelo escolar indicativo del modelo de convivencia social deseado, en el que la interacción entre estudiantes de distinto entorno social y distinta procedencia cultural sea la norma y no la excepción en el proceso de escolarización.

Sin embargo, en el País Vasco hay concentración del alumnado según estatus socioeconómico y origen de las familias en determinados centros. En efecto, de acuerdo al informe sobre equidad educativa en Euskadi realizado por la organización Save The Children (2016), “existe en Euskadi una alta concentración de alumnado procedente de entornos desfavorecidos o con determinados perfiles sociodemográficos (alumnado de etnia gitana o alumnado de procedencia extranjera) en determinados centros, mayoritariamente de la red pública y en el modelo lingüístico A. Es decir, todo apunta a que se está produciendo cierta segregación de estos perfiles de alumnado, no solamente por titularidad del centro o territorio, sino también entre centros de la misma red y ámbito territorial. Asimismo, se está produciendo una alta concentración de estos/as alumnos/as en el citado modelo que es el que tiene el español como lengua vehicular”.

3.3. Paradigmas, perspectivas y orientaciones en relación a las políticas familiares y de apoyo a la infancia

Al margen de las diferencias concretas que puedan existir entre las políticas vascas y europeas en relación a la infancia y a las familias, es también importante señalar algunos de los paradigmas que están extendiéndose en los países de nuestro entorno para dar respuesta al crecimiento de la pobreza infantil, las crecientes dificultades para la movilidad social, los problemas de madres y padres para conciliar sus responsabilidades laborales y familiares o las dificultades de muchas personas para tener el número de hijos e hijas deseado. Entre ellas, cabe hacer especial hincapié en los siguientes cinco paradigmas u orientaciones que se mencionan a continuación.

3.3.1. El paradigma de la inversión social

En los últimos años se está articulando una nueva constelación de argumentos a favor de la inversión pública proactiva dirigida a la infancia. Estos nuevos discursos entienden que invertir en infancia supone invertir en el futuro de nuestra sociedad. Desde este punto de vista, la polí-

conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. Las pruebas de PISA son aplicadas cada tres años. Los estudiantes son seleccionados a partir de una muestra aleatoria de escuelas públicas y privadas. En 2015 la puntuación media del alumnado de 15 años en Euskadi fue en competencia lectora de 491 puntos, en competencia matemática de 492 puntos y en competencia científica de 483 puntos. ▪ En 2015, se ha registrado una reducción significativa con respecto a 2012 en las tres áreas analizadas, si bien en el área de matemáticas la reducción es continuada desde el año 2009.

tica social debe contribuir a generar dinamismo económico, capacitando a los individuos para aprovechar las oportunidades laborales que se les presentan a lo largo de la vida y mejorar su productividad. En este nuevo paradigma de la política social el gasto público en infancia ya no representa un coste social, sino el eje principal de una inversión social productiva, orientada hacia el futuro. El objetivo es prevenir toda situación de riesgo que pueda comprometer el horizonte vital de los niños. Avalado por una ingente investigación social, este nuevo paradigma reclama intensificar los esfuerzos para combatir la pobreza infantil, apoyar a las familias en dificultades para equilibrar su dedicación al trabajo y a las responsabilidades familiares, o incentivar la participación en la educación preescolar de hijos de familias con bajos recursos culturales y educativos (Mari-Klose et al, 2010).

Aunque, de acuerdo a estos autores, en países como el nuestro ese paradigma apenas ha empezado a arraigar, “gracias a este nuevo paradigma, la atención a la infancia ha sido catapultada a un lugar de privilegio en el menú de las políticas sociales que despliegan un número creciente de países. En estos países, la sociedad ha cobrado conciencia de las condiciones de vida de los niños en situación económica precaria y de las dificultades de las familias para conciliar sus responsabilidades laborales y familiares”. La principal característica de este nuevo paradigma es el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación, a partir de la consideración de las políticas familiares, educativas y de igualdad de género, entre otras, como un elemento clave para el desarrollo no solo social sino también económico. Desde ese punto de partida, este enfoque pone su atención en servicios que permiten invertir en la infancia, generar las condiciones que permitan un cierto nivel de igualdad de oportunidades y de movilidad social, apoyar a las familias con hijos y facilitar el acceso de las mujeres al empleo remunerado (Zalakain y Barragué, 2017).

Desde el punto de vista institucional, el paradigma de la inversión social constituye actualmente la respuesta oficial de las instituciones europeas a las dificultades del Estado del bienestar. La recomendación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013 *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas* reconoce en ese sentido que en la gran mayoría de los países de la UE los niños corren mayor riesgo de pobreza o exclusión social que la población en general y que los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos posibilidades que sus coetáneos más favorecidos de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. A partir de esa constatación, la Comisión insiste en que: a) evitar que se transmitan las desventajas entre generaciones es una inversión crucial para el futuro de Europa, y presenta beneficios a largo plazo para la infancia, la economía y la sociedad en su conjunto; b) la intervención temprana y la prevención son esenciales para elaborar políticas más eficaces y eficientes; y c) corregir las desventajas en los primeros años de vida es una forma importante de redoblar esfuerzos para abordar la pobreza y la exclusión social en general.

Si hay un ámbito de las políticas sociales en el que el cambio de enfoque que supone Estado social inversor incide de forma clara, es el de las políticas de apoyo a las familias, en la medida en que ganan una centralidad de la que hasta el momento han carecido en la mayor parte de los países. Invertir en el bienestar de la infancia y, por extensión, de las familias constituye el eje del estado social inversor a partir de la defensa de una estrategia de inversión social basada en la infancia (Esping-Andersen, 2002). La base de esa estrategia radica en la idea, ya apuntada previamente, de que los mecanismos que inciden en la desigualdad y la exclusión operan fundamentalmente durante la primera infancia y se concentran sobre todo en el seno de la familia. Para los defensores de este enfoque, cualquier política eficaz de redistribución, igualdad de oportunidades y lucha contra la exclusión debe por tanto centrarse, prioritariamente, en esa época y en ese ámbito.

3.3.2. **Perspectiva de género y organización social corresponsable: los permisos por maternidad y paternidad iguales, intransferibles y adecuadamente retribuidos**

Antes ya se ha señalado la particular vinculación que existe entre la natalidad y la igualdad de género, las posibilidades de conciliación de la vida laboral y familiar, y la corresponsabilización de los padres (hombres) en el cuidado de sus hijos e hijas. De hecho, parece obvio que el repunte de la natalidad experimentado en los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente no se debió a que las familias tuvieran más hijos e hijas, sino a que había más mujeres teniendo su primer hijo o hija (generación del *baby boom*) y al incremento de la migración femenina. Nuevamente debe señalarse, por tanto, que las razones de la bajada de la natalidad en Europa tienen carácter estructural, no coyuntural, y están estrechamente vinculadas, entre otros factores, a la división sexual del trabajo y a los roles de género. Desde ese punto de vista cabe pensar que mientras el cuidado de los niños y niñas siga recayendo mayoritariamente en las mujeres –mujeres que han recibido una educación y tienen expectativas personales y laborales que no se limitan a la maternidad– las tasas de fecundidad seguirán siendo bajas²⁵.

Desde ese punto de vista, resulta imprescindible hacer alusión a la necesidad de avanzar hacia una organización social corresponsable, en la línea de lo señalado en el V y VI Planes de Igualdad de la CAPV. De acuerdo a lo señalado en el primero de ellos, “hay que ir más allá de la conciliación y establecer como principio de las políticas de igualdad la corresponsabilidad, que significa que tanto mujeres como hombres se responsabilizan de los ámbitos público y privado, y que hace hincapié en la participación de los hombres en el espacio doméstico y de cuidados. Y algo más. La clave estratégica en este eje supone, no sólo la corresponsabilidad de los hombres, sino también la del Estado, la del mercado y la de la sociedad en general. Por tanto, se trata también de modificar la cultura empresarial, de ampliar la cobertura y flexibilidad de horarios de los servicios públicos y de modificar la planificación urbanística para facilitar la conciliación corresponsable”.

El VI Plan de Igualdad para Mujeres y Hombres de la CAE señala a su vez que “la incorporación de las mujeres al mercado laboral y el impacto de esta incorporación, tanto en lo privado como en lo público, ha puesto de manifiesto cómo este modelo perjudica formal, funcional y simbólicamente a las mujeres, en favor de los hombres. Parece evidente la necesidad social de dar fin a este modelo y también la obligación de los poderes públicos de intervenir en este proceso. Esta intervención pública tiene que tener un doble objetivo. Por un lado, la corrección de las desigualdades discriminatorias derivadas de estos cambios en el ámbito de lo público y especialmente en el mercado laboral. Por otro lado, tiene que ser una intervención dirigida a proponer y construir nuevos modelos de relación entre mujeres y hombres, nuevos usos de los espacios y de los tiempos y por supuesto, una transformación profunda y estructural de los valores sociales sobre los que se sustenta esta división sexual del trabajo y del mundo”.

En ese sentido, y desde el punto de vista de la identificación de prácticas y experiencias de interés, es imprescindible hacer referencia a la ampliación de los permisos de cuidado de los padres (varones) y, en general, a la creciente extensión de los permisos iguales e intransferibles para ambos progenitores. Efectivamente, tal y como aseguran González et al. (2015) en un estudio sobre satisfacción con la conciliación, “existe un gran margen de mejora para favorecer estrategias de conciliación más corresponsables, especialmente en el grupo de hombres que inicialmente presentan actitudes igualitarias y deseos de paternidad compartida, pero cuyos planes se ven limitados por unos constreñimientos laborales muy fuertes. Una legislación laboral que racionalice los horarios de trabajo y que garantice los derechos ya existentes –cuyo ejercicio real está frecuentemente condicionado a la existencia de un entorno laboral y unos/as jefes/as comprensivos– tendría una influencia fundamental en este sentido. En la misma direc-

²⁵ De acuerdo al informe del Gabinete de Prospección Sociológica nº 62 sobre la familia en la CAPV (octubre de 2016), los problemas económicos y las dificultades de conciliación de la vida laboral y familiar son los principales motivos por los que las personas de 30 a 45 años han tenido menos hijos/as de los que hubieran deseado. Además, según este informe, el 70% de la población considera que tener descendencia obstaculiza mucho o bastante la carrera profesional de las mujeres. En este sentido, el 56% de las mujeres, frente al 24% de los hombres, creen que como consecuencia de haber tenido descendencia sus oportunidades de promoción laboral se han reducido mucho o bastante.

ción actuarían políticas públicas que amplíen los derechos del padre y desde el inicio permitan establecer patrones de parentalidad compartida, como un permiso por nacimiento y/o adopción individual, intransferible y remunerados al 100% para cada progenitor”. Se trata en ese sentido de igualar la duración de los permisos para madres y padres para tratar a mujeres y hombres por igual como sustentadores y cuidadores. El carácter intransferible de estos permisos es importante, al objeto de que ambos progenitores puedan ejercer su derecho a cuidar sin que la madre tenga que renunciar a su permiso a favor del padre, como ocurre actualmente con la parte transferible del permiso de maternidad.

3.3.3. La importancia de la intervención precoz: los años fundamentales

Son cada vez más numerosos y concluyentes los estudios que asocian los primeros años de vida y la intervención precoz con el potencial de desarrollo a lo largo de toda la vida, bajo un paradigma común que cabe englobar en el concepto genérico de los ‘años fundamentales’ (*foundation years*), en el sentido de que se trata de la fase en la que se colocan los fundamentos de toda la trayectoria vital posterior. En efecto, como señala León (2017), “a pesar de la dificultad de establecer relaciones causales y entendiendo que una correlación con frecuencia no implica causalidad, sólidas investigaciones de ámbitos disciplinares dispares vinculan positivamente la inversión en la primera infancia con una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, unos mayores índices de fertilidad, una mejora en la igualdad de oportunidades entre niñas de distinta procedencia socioeconómica y, por último, una mejor sintonía con las necesidades de la llamada sociedad del conocimiento”.

Este énfasis en los años fundamentales se basa tanto en los avances de la sociología y de la pedagogía como, sobre todo, en los resultados que arrojan los estudios neurológicos. De acuerdo a Adamson (2008), los avances en la investigación neurocientífica están poniendo de manifiesto que “las interacciones tempranas del niño con otras personas, máxime con la familia y los cuidadores, establecen las pautas de las conexiones neuronales y los equilibrios químicos que influyen profundamente en lo que nos convertiremos, en lo que seremos capaces de hacer y en cómo reaccionaremos ante el mundo que nos rodea. Por lo que respecta al potencial de la herencia genética, la experiencia temprana es la que conforma la arquitectura del cerebro humano, sentando las bases para el desarrollo futuro”. Adamson cita un informe del Consejo Científico Nacional de Estados Unidos según el cual “todos los aspectos del capital humano adulto, desde las aptitudes de la fuerza de trabajo hasta una conducta lícita y cooperativa, se basan en las capacidades que se desarrollan durante la infancia, empezando por el nacimiento”.

Heckman (2006) ha resumido con claridad la importancia que la intervención precoz tiene en las perspectivas vitales de los niños: “En décadas de investigaciones independientes en los ámbitos de la economía, la neurociencia y el desarrollo psicológico han surgido cuatro conceptos básicos que resultan importantes para diseñar políticas sociales sólidas dirigidas a la primera infancia. En primer lugar, la arquitectura del cerebro y el proceso de formación de aptitudes se ven influidos por la interacción entre la genética y la experiencia individual. En segundo lugar, el dominio de aptitudes esenciales para el éxito económico y el desarrollo de sus vías neuronales subyacentes siguen unas normas jerárquicas. Los logros posteriores se sustentan en bases que se establecen con anterioridad. En tercer lugar, las competencias cognitivas, lingüísticas, sociales y emocionales son interdependientes; todas se ven poderosamente influidas por las experiencias del niño en desarrollo y todas contribuyen al éxito en la sociedad en su conjunto. En cuarto lugar, aunque la adaptación continúa a lo largo de la vida, las capacidades humanas se forman en una secuencia previsible de períodos sensibles, durante los cuales el desarrollo de circuitos neuronales específicos y las conductas que median son fundamentalmente plásticas y, por tanto, receptivas al máximo a las influencias del entorno.”

Este autor es también uno de los investigadores que con más rigor han puesto de manifiesto la relación de coste efectividad que se deriva de una intervención precoz de calidad. A su juicio, la neurociencia y la psicología experimental han demostrado que los primeros años de edad son críticos para el aprendizaje, tanto desde el punto de vista cognitivo como no cognitivo: el mo-

mento óptimo para una intervención productiva, el momento óptimo para invertir, es cuando los niños y niñas son muy pequeños. Así, los datos de este autor ponen de manifiesto que las intervenciones resultan tanto más rentables o coste-efectivas cuanto antes se desarrollen²⁶.

El acceso de los niños y niñas a centros de educación infantil de suficiente calidad debe, pues, formar parte de una política verdaderamente eficaz en favor de la igualdad de oportunidades si se tiene en cuenta que las bases del aprendizaje, así como el origen principal de las desigualdades, se remontan al periodo prescolar. En la medida en que el acceso al cuidado de los niños condiciona también el trabajo de las madres –que, a su vez, es portador de efectos económicos positivos–, unas medidas que favoreciesen el cuidado de los niños serían un perfecto ejemplo de política doblemente ganadora (Esping-Andersen y Palier, 2010). En el mismo sentido, Waldfogel (2005) sostiene que las políticas centradas en la atención precoz fomentan la movilidad social y el bienestar de los niños y niñas al tiempo que permiten alcanzar otros objetivos, como la inclusión social, la reducción de la pobreza, el empleo parental, la capacidad de elección de los progenitores o la igualdad de género.

Diferentes organismos internacionales, muy particularmente la OCDE, han puesto de manifiesto el impacto positivo que una atención infantil de calidad tiene en las perspectivas de desarrollo futuro de la infancia. Así por ejemplo, se ha demostrado que existe una relación directa ente el empleo femenino de las mujeres con hijos menores de tres años y la tasa de participación infantil en el ciclo de 0 a 3 y, sobre todo (OCDE, 2017). También se ha demostrado que los niños y niñas que acceden a la educación infantil alcanzan posteriormente mejores resultados educativos: en el caso español, por ejemplo, la diferencia en el rendimiento en las pruebas de matemáticas de PISA es en el caso del alumnado que no asistió a este ciclo 54 puntos menor (EducalNEE, nº 5). Navarra y la CAPV son, en cualquier caso, las CC.AA en las que está diferencia es menor (32 puntos en el caso de la CAPV).

En todo caso, al hablar de este enfoque –y, en general, de las estrategias de movilidad social basadas en la mejora del capital humano– es preciso plantear algunas precauciones. El paradigma de la inversión social al que antes se ha hecho referencia da por hecho que avanzamos hacia una economía del conocimiento y que, por tanto, resulta eficaz invertir en la cualificación de las personas desempleadas y en la educación de la población infantil. Este punto de partida debe en cualquier caso matizarse: no está tan claro que avancemos hacia una economía del conocimiento, al menos no en todos los países europeos, y cabe plantearse –en las actuales circunstancias de sobrecualificación e incapacidad del mercado de trabajo para la absorción de mano de obra adecuadamente cualificada– el impacto de la mejora educativa sobre el crecimiento económico y la igualdad de oportunidades.

Por otra parte, aunque es cierto que existen unos años fundamentales para el desarrollo, centrar la mayoría de los esfuerzos en este momento temporal del desarrollo no debería hacer olvidar otras lógicas que posteriormente minan las posibilidades de integración social de niños y niñas²⁷. Desde ese punto de vista, no debe olvidarse que la transmisión de la desigualdad

²⁶ En diciembre de 2010, el Gobierno británico publicó un influyente informe relativo a la relación entre estos años fundamentales y la pobreza infantil. Bajo el título de *Los años fundamentales: prevenir que los niños pobres se conviertan en adultos pobres*, Field (2010) señala que existen evidencias de que las oportunidades vitales se definen muy fundamentalmente en función del desarrollo de los niños y niñas durante sus cinco primeros años de vida. Desde su óptica, el contexto familiar, la educación y las habilidades parentales y las oportunidades de aprendizaje y desarrollo en estos años cruciales influyen, en conjunto, más que el dinero a la hora de definir las oportunidades en la vida adulta. Lo que más influye es por tanto, para Field, un embarazo saludable, una buena salud mental materna, un vínculo sano con el niño o la niña, el amor y la responsabilidad de los progenitores, junto a límites claros y oportunidades para el adecuado desarrollo cognitivo, lingüístico, social y emocional de los niños y niñas. Para ello se precisan servicios adecuados de salud prenatal e infantil y buenos servicios de atención infantil. Las intervenciones más tardías dirigidas a los niños con peores resultados pueden ser efectivas, reconoce Field, “pero en general la forma más eficaz y coste-efectiva de ayudar a las familias consiste en intervenir en los primeros años de vida de sus hijos e hijas”.

²⁷ En ese sentido, un elemento a tener en consideración muy seriamente es la calidad de la enseñanza primaria y secundaria que reciben los hijos e hijas de las familias de los estratos sociales más bajos. Es un hecho constatado que las mejoras obtenidas con la preescolarización se difuminan con el tiempo hasta desaparecer si los niños preescolarizados se incorporan luego al sistema escolar en condiciones desfavorables. De poco habrá servido la inversión entre los 12 y 36 meses de edad si, después, las escuelas de primaria y secundaria no actúan de manera compensatoria al ambiente social y familiar de los estudiantes. Dado el enorme *stock* de familias con bajo nivel cultural que tienen las sociedades del sur de Europa este desafío es de primer orden y tiene que ver más con las condiciones de vida y con las relaciones parentofiliales que con la calidad intrínseca del sistema educativo.

está también relacionada con el desigual aprovechamiento de la educación obligatoria – numerosos estudios ponen de manifiesto cómo el posible impacto de la atención infantil pre-escolar se pierde durante la educación primaria, si no se apuesta por modelos educativos inclusivos que compensen el impacto de las desigualdades– y con la valoración subjetiva que los adolescentes y sus familias hacen de los costes que tiene continuar los estudios en la etapa postobligatoria y de los rendimientos futuros esperables. Son abundantes los estudios que muestran cómo aquellos países con mayor movilidad educativa ofrecen programas extensivos de becas, matrículas gratuitas y vivienda para estudiantes que reducen los costes de los estudios a la par que permiten reintegrarse en la formación profesional becada si se fracasa en los estudios universitarios, de modo que el error en una elección no tiene consecuencias graves. Por otro lado, la regulación del sistema educativo y del mercado de trabajo juvenil juega también un papel crucial en lo que se han llamado regímenes de transición desde la educación secundaria al mercado de trabajo que favorecen la ocupación juvenil a expensas de una elevada segregación clasista, como en el caso de Alemania y Austria, o que aumentan el riesgo de paro y exclusión social entre los estratos más bajos y una sobre-educación universitaria que expulsa a los menos formados, como en los casos británico y español.

Este debate es importante en tanto que la sociedad del conocimiento no dejará de requerir un cierto volumen de empleos poco cualificados, cuyo volumen dependerá de la estructura que tenga el sistema productivo de la CAPV. Un sistema productivo orientado a la exportación competitiva de bienes industriales y de servicios del conocimiento requiere un desarrollo sólido de la formación profesional muy bien imbricado con las empresas, al modo alemán. Por el contrario, un modelo productivo orientado al crecimiento basado en la demanda interna y servicios de poco valor añadido como el turismo, permite ocupaciones de escaso capital humano y de muy bajos salarios. Estas decisiones estratégicas de la sociedad vasca son cruciales para el futuro de las generaciones que hoy acceden al sistema educativo y para el bienestar de las familias en su conjunto.

3.3.4. El recurso al sistema fiscal para la provisión de prestaciones económicas

En lo que se refiere a la forma de provisión de las prestaciones económicas, el recurso a las herramientas fiscales es una de las tendencias que en mayor medida está modificando las formas de provisión de las ayudas a las familias. Como señalan Ferrarini, Nelson y Höög (2012), “los Estados del Bienestar están siendo objeto de una sutil y en ocasiones inadvertida transformación: la fiscalización de las prestaciones sociales. Este cambio es especialmente notable en el ámbito de las políticas familiares, donde en los últimos años se han introducido una serie de créditos o deducciones fiscales infantiles que han modificado tanto el nivel como la composición de las políticas familiares”.

En las páginas precedentes se ha señalado en qué medida el sistema de protección a las familias se basa en Euskadi en un sistema de desgravaciones fiscales que, por una parte, reduce de forma considerable la presión fiscal de las familias de rentas medias y altas, pero de las que, por otra, no se benefician, en igual medida al menos, las unidades familiares con ingresos muy bajos o sin ingresos. Por otra parte, en anteriores trabajos (SIIS, 2013b) se ha descrito cómo en muchos países se está produciendo una mayor integración de las políticas fiscales y sociales y que, en ese contexto, las desgravaciones fiscales no reembolsables (los denominados *tax credits*), pueden resultar una herramienta de interés en la CAPV, en la medida en que permiten un acceso más normalizado a las prestaciones familiares o de garantía de ingresos, y en la medida en que, al facilitar que todas las familias, independientemente de su renta, se beneficien de las deducciones actuales, facilitan una mayor progresividad del sistema fiscal.

En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda, hasta cero, en su caso, como ocurre con el resto de las deducciones; pero si la deducción es superior a la cuota líquida, esa diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente, en forma de impuesto negativo. En algunos de los sistemas aplicados en nuestro entorno la compensación tiene, hasta un nivel

salarial determinado, un carácter progresivo (la deducción crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece. Uno de los objetivos básicos de este tipo de deducciones reembolsables –junto a la protección de los trabajadores de bajos salarios y la incentivación del acceso al empleo de estos trabajadores y/o de los perceptores de prestaciones de garantía de ingresos– es precisamente el de desarrollar las políticas de apoyo a las familias con hijos e hijas, incrementando además la progresividad del sistema fiscal.

El protagonismo de este tipo de herramientas fiscales no ha dejado de crecer en los últimos años en el ámbito de las políticas familiares, tal y como ponen de manifiesto Ferrarini, Nelson y Höög (2013). Si en 1960 se usaban en un solo país (Dinamarca), en 2005 se utilizan en trece. De hecho, es la expansión de este tipo de créditos a partir sobre todo de 1995 –con el EITC norteamericano y el *Child Tax Credit* británico a la cabeza– lo que explica el incremento en la cobertura de las prestaciones familiares que, en su ausencia, habrían ido reduciendo su capacidad de protección.

3.3.5. Las políticas de apoyo a la parentalidad, el capital social y la coeducación

Finalmente, cabe hacer referencia a la creciente importancia que se concede en toda Europa a los programas de apoyo a los padres y madres y al enfoque de la parentalidad positiva, fundamentalmente por dos razones: por una parte, porque se corresponde con algunos de los elementos que se han apuntado previamente, como la inversión social en la infancia, o la importancia de las relaciones parentofiliales y de la transmisión intrafamiliar del capital humano; por otra, porque pone de manifiesto que existe un conjunto de políticas familiares que va más allá de las que habitualmente se analizan y que están relacionadas con la intervención socioeducativa. La filosofía de fondo de la práctica de la parentalidad positiva consiste en la implementación de políticas de prevención primaria dirigidas al mayor número posible de familias.

En relación al contexto internacional, nacional, comunitario y local de las políticas de parentalidad positiva cabe resaltar que el contexto más amplio de las mismas proviene de la *Recomendación 19* del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad (2006). Dicha recomendación señala entre sus objetivos:“(...) que los estados miembros deben crear las condiciones necesarias para el fomento del ejercicio positivo de la parentalidad, garantizando que todas aquellas personas que hayan de educar niños tengan acceso a los recursos adecuados (materiales psicológicos, sociales y culturales) y que las actitudes y patrones sociales más extendidos se adapten a las necesidades de familias con hijos y a las necesidades de padres y madres” (Recomendación 19, p.3).

Como se señala en un informe realizado por el equipo Haezi/Etxadi para el Gobierno Vasco (Gobierno Vasco, 2012), la puesta en marcha de políticas de parentalidad positiva adquiere su sentido, en primer lugar, debido a la evidencia empírica que muestra la significativa influencia que el contexto familiar tiene en el desarrollo psicológico. Parte de esta evidencia se ha obtenido de estudios realizados en la CAPV y de investigaciones que asocian determinadas variables familiares con el desarrollo de problemas de adaptación y patologías a lo largo de todo el ciclo vital. Igualmente, se apoya en las evidencias relativas a las familias con prole dependiente en la CAPV y, finalmente, en la eficacia demostrada de muchos programas de desarrollo de competencias parentales (Asmussen, 2011). Los datos de investigación disponibles sugieren que los programas que enseñan a los padres y madres a interactuar adecuadamente con sus hijos e hijas y a neutralizar los comportamientos negativos de los mismos son especialmente eficaces en la reducción de la tendencia a padecer problemas de comportamiento durante la adolescencia y la adultez (Pritz y Jones, 2003). Los datos también sugieren que, cuando estos programas están disponibles para la población general, se obtienen beneficios globales en términos de reducción de delitos juveniles, consumos inadecuados, reducción de maltrato infantil y aumento del rendimiento escolar (Asmussen, 2011). La implementación de programas

de parentalidad positiva con fundamentos científicos empieza a ser considerada una práctica de salud pública (Sanders y Kirby, 2014).

En todo caso, el apoyo a la parentalidad se enmarca en un contexto más amplio, que no es fácil de aprehender por los programas concretos de parentalidad positiva. Se trata de lo que en la literatura científica actual se conceptualiza como *capital social* (McPherson, Kerr, McGee, Cheater y Morgan, 2013) y que viene definido como la calidad de las relaciones y los recursos intra e inter familiares (capital social familiar) y por la calidad de las relaciones y los recursos entre las familias y sus comunidades (capital social comunitario). Los autores mencionados defienden la idea, hoy en día comúnmente aceptada, de la práctica de acciones preventivas frente a las acciones reactivas, una vez que la investigación científica ha puesto de manifiesto que el *capital social* positivo –constituido por factores protectores– tiene un impacto significativo en la variabilidad observada en indicadores de salud física y mental en la edad adulta. La premisa de fondo que sustenta esta estrategia es que el capital social constituye una ecología esencial para el desarrollo de competencias parentales adecuadas.

Junto a los conceptos de parentalidad positiva y capital social, esta estrategia recoge los avances que se han realizado hacia la consecución de un modelo educativo basado en la idea de la coeducación. Tal y como se señala en el *Plan Director para la coeducación y la prevención de la violencia de género en el sistema educativo* (Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, 2013), la coeducación es el planteamiento educativo cuyo objetivo es la desaparición progresiva de las desigualdades de género, no sólo en la estructura formal de la escuela, sino también en la ideología y en la práctica educativa. Se trata de recuperar todos los aspectos positivos de la cultura masculina y de la cultura femenina y convertirlos en referentes de conducta no asociados de forma dicotómica a un determinado género, de manera que se potencie el desarrollo humano de niñas y niños y se les considere sujetos con identidad personal al margen de estereotipos de género.

4. PRINCIPIOS Y CONTENIDOS BÁSICOS

4.1. Objetivos, principios y ejes de intervención

A partir de la contextualización realizada en las páginas precedentes, los objetivos básicos que se pretenden conseguir mediante esta estrategia de inversión en las familias y en la infancia son los siguientes:

- Materializar el enfoque de inversión en la infancia auspiciado por las instituciones europeas²⁸, mediante la articulación de medidas que garanticen la igualdad de oportunidades, tanto de los niños como de las niñas.
- Prevenir la transmisión intergeneracional de la desigualdad y reducir al máximo las situaciones de pobreza de las familias con hijos e hijas.
- Permitir la realización de las expectativas reproductivas de mujeres y hombres y, de acuerdo al texto de la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias, contribuir a la progresiva eliminación o reducción de los obstáculos que dificultan que las personas puedan iniciar su proyecto familiar y tener el número de hijos e hijas deseado.

La propuesta se articula en función de una serie de principios o criterios básicos, derivados en líneas generales del posicionamiento de las instituciones comunes europeas en materia de políticas sociales:

- **Niños y niñas como sujetos de derechos.** Los principios que orientan esta estrategia parten, esencialmente, de los mismos que proclama la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, que establece como guía básica de las políticas públicas en materia de familia e infancia el interés superior del menor. La Convención exhorta a los Estados Partes a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres (art. 3), y exige a los Estados que apliquen los derechos económicos, sociales y culturales de los niños y niñas hasta el máximo de los recursos de que dispongan (art. 4); que garanticen su supervivencia y desarrollo (art. 6); o que ayuden a los padres para favorecer un desarrollo y un nivel de vida adecuado de la infancia (art. 27). Como han señalado diversos autores/as, la aplicación de la Convención implica necesariamente hacer a los niños y niñas titulares de derechos, tributarios, por sí mismos, de las ayudas del Esta-

²⁸ Cabe, en este sentido, mencionar la reciente propuesta de la Comisión Europea en torno al establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Tras un proceso de consulta pública, en su propuesta final el pilar establece varios principios y derechos clave con el fin de apoyar unos mercados de trabajo y sistemas de bienestar que sean justos y funcionen bien, con el objeto de erigirse en un marco para orientar la actuación futura de los Estados miembros participantes. Entre otros principios, esta propuesta recoge de manera explícita la asistencia y apoyo a los niños/as, considerando no solo su "derecho a disfrutar de una educación y asistencia infantil", sino también el "derecho a la protección contra la pobreza" y al derecho de los niños/as procedentes de entornos desfavorecidos a "medidas específicas destinadas a promover la igualdad de oportunidades".

do, y no receptores indirectos de los beneficios que se conceden a las familias en los que ellos aparecen como cargas familiares (Gaitán, 2010).

- **Inversión en la infancia.** El segundo de los principios o criterios básicos en los que se basa esta estrategia es el de la inversión en la infancia, en el marco del paradigma de la inversión social o del Estado social inversor al que antes se ha hecho referencia. Como señala UNICEF en su último informe, invertir en infancia es justo, es rentable, beneficia a todos, y es un elemento fundamental en el cumplimiento de los derechos de los niños y en la transformación de las sociedades. La idea de la inversión en la infancia entronca directamente con el núcleo de las políticas europeas en materia de protección social y supone una necesidad insoslayable para la reorientación del Estado del Bienestar. Supone, igualmente, una apuesta clara por considerar a los niños y niñas como un bien privado y público al mismo tiempo, y entender el gasto público destinado a la infancia como una inversión social y una herramienta para la mejora del bienestar de toda la sociedad.

La recomendación de la Comisión Europea de 20 de febrero de 2013 *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas* reconoce en ese sentido que en la gran mayoría de los países de la UE los niños corren mayor riesgo de pobreza o exclusión social que la población en general y que los niños que crecen en la pobreza o la exclusión social tienen menos posibilidades que sus coetáneos más favorecidos de tener buen rendimiento escolar, disfrutar de buena salud y aprovechar todo su potencial en fases posteriores de su vida. A partir de esa constatación, la Comisión señala lo siguiente:

- Evitar que se transmitan las desventajas entre generaciones es una inversión crucial para el futuro de Europa, así como una contribución directa a la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y presenta beneficios a largo plazo para la infancia, la economía y la sociedad en su conjunto.
 - La intervención temprana y la prevención son esenciales para elaborar políticas más eficaces y eficientes, pues el gasto público dedicado a las consecuencias de la pobreza y la exclusión social de los niños suele ser superior al necesario para intervenir a una edad temprana.
 - Corregir las desventajas en los primeros años de vida es una forma importante de redoblar esfuerzos para abordar la pobreza y la exclusión social en general. La prevención más eficaz se logra mediante estrategias integradas que combinen la ayuda a los padres y las madres con un apoyo a la renta adecuado y un acceso a servicios esenciales para el futuro de los niños y las niñas, como los relacionados con la educación (preescolar) de calidad, la salud, la vivienda y los sociales, así como oportunidades para participar y hacer valer sus derechos, lo cual ayuda a los niños a aprovechar todo su potencial y les hace menos vulnerables.
- **Igualdad de oportunidades y movilidad social.** Las medidas que forman parte de esta estrategia pretenden favorecer la movilidad social ascendente y reducir la transmisión intergeneracional de la desigualdad. A partir de la idea de que la actual crisis económica, el incremento de las desigualdades y el cambio de modelo productivo, reduce la igualdad de oportunidades y perjudica especialmente a aquellos niños y niñas que no han podido recibir de sus padres y madres una suficiente dotación de capital (económico, cultural o relacional), la estrategia busca desarrollar políticas educativas, culturales y de garantía de ingresos que permitan neutralizar esas diferencias y asegurar un cierto nivel de igualdad de oportunidades.
 - **Corresponsabilidad e igualdad de género.** Existe un consenso general al señalar que determinados diseños de política familiar tienden a reforzar modelos familiares tradicionales, basados en la imagen del varón como sustentador principal y la mujer dependiente. En cambio, diseños basados en la ampliación de la oferta de escuelas infantiles de 0-2 años de calidad; permisos de cuidado iguales, intransferibles y adecuada-

mente retribuidos, junto a sistemas fiscales de tributación individual no penalizadores del empleo femenino, tienden a fomentar modelos familiares más igualitarios, en donde los hombres y las mujeres trabajan y cuidan por igual (Gornick y Meyers, 2008; Brighthouse y Wright, 2008). A partir de esas consideraciones, esta estrategia parte de la necesidad de promover una sociedad corresponsable, mediante el desarrollo de un modelo en el que los dos progenitores participan en la misma medida en las tareas productivas o laborales, y en las reproductivas o de cuidado, a partir del modelo de doble perceptor/a y doble cuidador/a. El apoyo público al modelo de familia de doble ingreso y doble cuidado es una de las políticas más favorecedoras para la natalidad y uno de los remedios más eficaces contra la pobreza infantil y que mejor protegen a las mujeres y los niños y niñas frente a acontecimientos familiares como las rupturas conyugales.

- **Reconocimiento y apoyo de la diversidad familiar.** Hoy en día, la familia compuesta por una pareja casada con hijos biológicos ya no es la única estructura familiar en la que criarlos. Hay parejas que no tienen hijos. Otras que los adoptan. Hay familias formadas por parejas sin vínculo matrimonial o parejas del mismo sexo. Hay familias monoparentales y familias reconstituidas. Es decir, las familias vascas de hoy en día, como sucede en todas las sociedades avanzadas de nuestro entorno, son “más plurales, más versátiles, más complejas y también más frágiles” (Castro-Martín y Seiz 2015). Uno de los motivos de esta mayor fragilidad es que existe una desigual distribución por estratos socioeconómicos en las distintas formas familiares, planteándose una clara asociación entre estructura familiar, (des)igualdad de oportunidades y bienestar infantil. Esta estrategia parte del reconocimiento del profundo proceso de cambio en el que se encuentran inmersas las estructuras familiares, las trayectorias de vida familiar y las relaciones intra-familiares, y busca que todas las estructuras familiares cuenten con el mismo grado de reconocimiento y de protección social con independencia del tipo de familia en la que convivan.
- **Carácter mixto, mediante la provisión de servicios y prestaciones económicas.** Si bien está demostrada la correlación entre un gasto elevado en prestaciones familiares y de apoyo a la infancia y tasas comparativamente elevadas de fecundidad, no puede establecerse una relación causal directa entre la provisión de prestaciones económicas a las familias con hijos e hijas y el incremento de la natalidad. De hecho, cabe pensar que, más que dinero, lo que las personas necesitan para hacer realidad su deseo de tener hijos e hijas y para poder garantizar su bienestar es fundamentalmente tiempo, es decir, una estructuración de los tiempos y horarios sociales más acorde a sus necesidades. Desde esa constatación, esta estrategia hace hincapié en la mejora de los servicios de atención infantil y de las prestaciones para el cuidado de hijos e hijas, en el marco de una conciliación corresponsable. Al mismo tiempo, sin embargo, esta estrategia parte también del reconocimiento del papel que las prestaciones económicas juegan en la reducción de la pobreza infantil y, en general, en la compensación de los costes que genera la crianza, recogiendo por tanto medidas orientadas a la extensión y universalización de esas prestaciones.
- **Universalidad progresiva.** De acuerdo a la Recomendación de la CE previamente señalada, las estrategias que han tenido más éxito para abordar la pobreza infantil han demostrado ser las sustentadas en políticas destinadas a mejorar el bienestar de todos los niños, teniendo muy en cuenta al mismo tiempo a los niños y a las niñas que se encuentran en situaciones particularmente vulnerables. Efectivamente, numerosos trabajos han puesto de manifiesto que una de las bases del éxito de los modelos de apoyo a las familias radica en su carácter universal, en la medida en que gozan de mayor apoyo popular, garantizan cuantías más elevadas, están menos expuestos a los recortes y son más fáciles de gestionar. Tal universalidad, en todo caso, no está reñida con un enfoque progresivo que conceda cuantías más elevadas y apoyos específicos a las familias de menor renta o que se enfrentan a mayores dificultades.
- **La importancia del capital social y de la coeducación.** Esta estrategia pone el énfasis en la necesidad de reforzar el tejido social, integrando sólidamente a las familias en

estructuras comunitarias y apelando a éstas para paliar los déficits y disfuncionalidades que pueden aparecer en su vida cotidiana. Este enfoque entronca con diversas tradiciones de análisis sobre los efectos beneficiosos del capital social (Coleman, 1987; Putnam, 2015) y se basa en la premisa de que criar y educar es una responsabilidad colectiva, en las que deben involucrarse no solo las familias y los agentes educativos, sino toda la comunidad. Desde este punto de vista, esta estrategia parte de la base de que los niños y niñas están expuestos/as a menos riesgos si existen estructuras comunitarias que velan por ellos, sus familias están sólidamente vinculadas con sus entornos, y son asistidas por un entramado amplio de agentes del territorio cuando experimentan necesidades. Esta estrategia aboga, por tanto, por dar respuestas comunitarias a los problemas sociales, por el desarrollo de servicios y equipamientos de carácter socioeducativo dirigidos a toda la población infantil y por el desarrollo de fórmulas educativas basadas en la coeducación.

- **Carácter interinstitucional y multidimensional.** Como se señala en el primer apartado de este documento, las medidas que se planteen en el marco de esta Estrategia habrán de tener un carácter multidimensional y afectarán a diversas áreas de las políticas públicas: educación, igualdad, vivienda, garantía de ingresos, cultura y políticas de salud, preferentemente. Del mismo modo, y dada la articulación competencial de la CAPV, se trata necesariamente de una estrategia de carácter interinstitucional, que sólo puede tener éxito si se basa en un acuerdo global del Gobierno, las Diputaciones y los Ayuntamientos, y se lidera, por otra parte, desde el Gobierno Vasco.
- **Vinculación de agentes públicos y privados.** Para el desarrollo de esta estrategia resulta fundamental la implicación de los demás agentes sociales y, particularmente, de aquellos directamente implicados en la determinación de las relaciones laborales. La implicación de los agentes sindicales y empresariales es, en ese sentido, una necesidad ineludible, muy particularmente en lo que se refiere a la generación de una sociedad corresponsable, que favorezca relaciones y estructuras laborales más y mejor adaptadas a las familias con niños y niñas. No debe olvidarse que los países que en mayor medida han permitido conciliar el desarrollo económico y el derecho de todas las personas a tener la descendencia deseada han desarrollado sus políticas a partir de acuerdos entre gobierno, patronal y sindicatos. Si consideramos que tener una criatura es un bien social y que las personas individuales, mujeres y hombres, son los instrumentos fundamentales en la reproducción social de las generaciones los diversos estamentos institucionales, patronales y laborales deberían tenerlo muy en cuenta. Todo ello exige cambios necesarios de perspectiva, conocimiento, de adecuación de recursos y también de la visión empresarial respecto a estas cuestiones.

4.2. Contenidos básicos

La estrategia propuesta requiere –en el corto, medio y largo plazo– una serie de cambios concretos en las actuales políticas dirigidas a la infancia y a las familias, especialmente en lo que se refiere a las prestaciones económicas de apoyo a las familias, la extensión de los servicios de atención infantil, el refuerzo de la capacidad inclusiva del sistema educativo, el desarrollo de políticas públicas que promuevan la emancipación de las personas jóvenes y la formación de familias, y la apuesta por servicios sociales, socioeducativos y culturales de base comunitaria.

Más concretamente, las líneas básicas de la estrategia propuesta son las siguientes:

- **Garantizar unos recursos económicos mínimos a todas las familias con hijos e hijas y prevenir la pobreza infantil.** Frente al actual modelo de apoyo económico a las familias –relativamente eficaz, pero atípico en Europa, como se ha señalado antes, por su carácter selectivo–, esta Estrategia defiende la necesidad de avanzar hacia un modelo universal, que llegue a todas las familias mediante la conversión del actual sistema de deducciones fiscales en un sistema de créditos fiscales reembolsables, de cobro mensual. Siguiendo el ejemplo

alemán, este modelo permite mejorar el nivel de apoyo a las familias, reducir el carácter regresivo de las actuales deducciones, y contener el gasto que cabe atribuir a un modelo universal de prestaciones económicas, reorientando al mismo tiempo hacia las familias con hijos e hijas las políticas vascas de protección social. Este enfoque universal debe necesariamente complementarse con cambios en los criterios de acceso y en el funcionamiento de los actuales sistemas asistenciales de garantía de ingresos y, particularmente, en el sistema de determinación de las cuantías garantizadas en el marco de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), en la línea de las propuestas ya realizadas por el Gobierno Vasco.

- **Facilitar que los padres y las madres puedan dedicar a sus hijos e hijas todo el tiempo necesario, fomentando una organización del tiempo social más adecuada de cara a las necesidades de las familias, y favoreciendo una organización social corresponsable.**

En lo que se refiere a las ayudas económicas a la conciliación, se parte de la base de que las medidas para la reducción del tiempo de trabajo son necesarias, pero secundarias frente a la opción de la atención infantil en centros, y que las ayudas económicas destinadas a facilitar la adecuación de los tiempos de trabajo y de cuidado deben por tanto focalizarse en unas etapas y tipos de familia determinados. También habrá de considerarse específicamente la necesidad de promover la corresponsabilización de los padres en la utilización de esos permisos, y de tener en cuenta en su diseño los elementos que se ha demostrado que promueven su utilización por parte de hombres y mujeres (carácter universal, flexibilidad, titularidad individual del derecho y, fundamentalmente, cuantía económica suficiente en relación a la remuneración que se pretende sustituir).

A partir de esas consideraciones, se apuesta por reorientar las actuales ayudas reforzando: a) las ayudas económicas para las excedencias en el caso de niños y niñas menores de 12 meses, y b) las ayudas por reducción de jornada en el caso de familias con necesidades especiales (numerosas, monoparentales y/o con personas con discapacidad). En ambos casos, se fomentará la utilización de las ayudas por parte de los dos progenitores, elevando sustancialmente la cuantía de la prestación en tales casos. De esta forma se consigue que los progenitores que deseen dejar de trabajar para poder cuidar de sus hijos tengan un apoyo económico importante durante el primer año de vida del niño/a, y focalizar las ayudas por reducción de jornada, ampliando su cuantía, en las familias que precisan de más apoyos para la crianza. Además, se apuesta por reforzar las medidas de racionalización y flexibilización de los horarios laborales y sociales.

- **Favorecer la emancipación juvenil y los proyectos de vida autónomos, para facilitar la formación de nuevas unidades familiares que puedan, si lo desean, tener descendencia.**

No cabe duda de que sólo las políticas que modifican la estructura social que rodea la formación de una familia –situación ante el empleo y ante la vivienda, expectativas de estabilidad económica, etc. – pueden resultar plenamente efectivas para fomentar el inicio de la formación familiar. Desde ese punto de vista, esta estrategia plantea la necesidad de aplicar medidas dirigidas a favorecer la emancipación de los jóvenes, reducir la pobreza encubierta y favorecer la consolidación de proyectos de vida autónomos, mediante la adopción de medidas específicas en el ámbito del empleo y la vivienda.

- **Favorecer que todos los niños y niñas puedan recibir servicios de atención infantil accesibles, asequibles y de calidad.**

Como se ha señalado previamente, las políticas de inversión en la infancia y de apoyo a las familias ponen de forma creciente el énfasis en la atención temprana y el desarrollo de servicios de atención infantil accesibles, asequibles y de calidad. A partir de la idea de los ‘años fundamentales’, esta estrategia considera necesario facilitar el acceso a todos los niños y niñas, especialmente entre los 12 y los 36 meses, a servicios de

atención infantil de calidad, ampliando la dotación de plazas y centros, reorientando la políticas de becas y tarifas, y mejorando la capacitación de los/as profesionales.

- **Reorientar las políticas educativas y favorecer la construcción de un sistema escolar inclusivo y coeducador, capaz de garantizar la equidad y de compensar las dificultades del alumnado en situación de desventaja social y económica.**

Diversos datos ponen de manifiesto que el rendimiento educativo y las posibilidades de acceder a los niveles necesarios de cualificación están, crecientemente, condicionados por la familia de procedencia de los alumnos/as. Pese al énfasis que se ha venido dando desde hace años en Euskadi a la construcción de una escuela inclusiva, el alumnado que proviene de las familias o de las zonas más desfavorecidas se sigue enfrentando a barreras importantes en lo que se refiere a su educación. Por otra parte, el profundo cambio en las cualificaciones y en las habilidades que exige la economía del conocimiento va a requerir una profunda reorientación del currículo escolar y de las prácticas educativas en el seno de la escuela vasca. A partir de esas dos ideas, esta estrategia pretende reforzar las medidas y prestaciones escolares de carácter compensatorio que ya existen para reforzar el carácter inclusivo de la escuela vasca, así como reorientar el currículo educativo hacia las habilidades y competencias que demanda la economía del conocimiento.

- **Reforzar los programas de parentalidad positiva, de salud infantil y de mediación familiar, de cara a reforzar las capacidades educativas de padres y madres, fomentar hábitos saludables y facilitar la resolución de los conflictos que puedan darse en el seno de las familias.**

Además de apoyo económico, tiempo y de servicios educativos de calidad, las familias necesitan información, orientación, asesoramiento y apoyo para poder cumplir con sus funciones parentales. La prestación de este tipo de apoyos es una de las principales innovaciones que se está produciendo en el ámbito de las políticas familiares y, en el marco de esta estrategia, se propone reforzar considerablemente su implantación, implicando en ello a los ayuntamientos y al tercer sector. También se propone reforzar los servicios de mediación familiar –tanto de cara al objetivo de la preservación familiar como al de la reducción de los conflictos familiares–, así como desarrollar políticas que eviten desigualdades en el derecho a la salud y favorezcan la adquisición de hábitos saludables por parte de la infancia y la adolescencia.

- **Favorecer el acceso todos los niños, niñas y jóvenes, en igualdad de condiciones, a una oferta más amplia de recursos y equipamientos socioeducativos, deportivos, culturales y de ocio.**

Muchas de las dificultades y las desventajas –educativas, relacionales, de estatus...– que la experiencia de la pobreza implica para los niños y niñas pueden paliarse mediante servicios e intervenciones socioeducativas, que permitan a toda la infancia el acceso a los aprendizajes, las redes sociales, las experiencias, las relaciones y los conocimientos que son la clave de un adecuado desarrollo. Sin duda, en un contexto económico y cultural en el que se ha producido una muy notable mercantilización del ocio infantil, y en el que el acceso a los vínculos sociales y a las actividades más significativas es cada vez más dependiente del poder adquisitivo, resulta fundamental la promoción de servicios que permitan, por una parte, compensar las carencias de las familias que viven en situación de pobreza y, por otra, crear las bases que permitan superar el impacto negativo de la pobreza en el desarrollo infantil. A partir de esa idea, esta estrategia hace hincapié en el refuerzo de los servicios socioeducativos, equipamientos culturales y deportivos, y en la conveniencia de articular iniciativas de auto-gestión comunitarias tales como bancos de tiempo, ludotecas sociales y/o programas de apoyo escolar.

- **Mejorar la gobernanza de las políticas de familia e infancia y desarrollar un espacio socioeducativo real**

Como señaló en su día el Ararteko, la creación de la Dirección de Familia en el seno del Gobierno Vasco y la realización de los sucesivos planes interinstitucionales de apo-

yo a las familias permitieron dar a las políticas de familia e infancia una centralidad que hasta entonces no tenían en el contexto institucional vasco. Con todo, las competencias en esta materia están distribuidas por diversas administraciones y existen problemáticas sobre las que ninguna administración tiene competencias específicas. Antes se ha señalado, en ese sentido, que el impacto de un fenómeno esencialmente multidimensional como la pobreza, la desigualdad o la desventaja socioeconómica tiene a corto, medio y largo plazo sobre el colectivo infantil no forma parte del encargo competencial específico de ningún nivel u organismo de la administración y tiende por tanto a ser abordado de manera fragmentaria, sectorizada y parcial. Frente a esta situación, esta estrategia parte de la necesidad de establecer fórmulas para una mejor gobernanza de las políticas de familia e infancia y, en ese marco, para alcanzar una mejor integración de las políticas socioeducativas, favoreciendo especialmente el trabajo conjunto de los servicios sociales, educativos y sanitarios a nivel territorial y local.

4.3. Agentes implicados

El carácter multidimensional de la estrategia hace que buena parte de las medidas contempladas deban ser desarrolladas por organismos distintos de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria, e incluso, distintos al Gobierno Vasco²⁹. En ese sentido, la puesta en marcha de las medidas propuestas, y de cualquier estrategia sólida de inversión en las familias y en la infancia o de fomento de la natalidad, requiere de la participación de los siguientes agentes:

- Dentro del Gobierno Vasco, el Departamento de Empleo y de Políticas Sociales ha de jugar un papel esencial, en la medida en que depende de ese Departamento tanto el liderazgo de cualquier estrategia sobre esta cuestión, como el rediseño de las políticas de apoyo a las familias (especialmente, aunque no sólo, las relativas a las prestaciones económicas de apoyo a las familias).
- También dentro del Gobierno Vasco, y en el marco de un plan de estas características, resulta esencial la implicación activa del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, en la medida en que la atención temprana, mediante la extensión y el refuerzo de los servicios de atención infantil, y la construcción de una escuela inclusiva son dos de los pilares esenciales de la estrategia.
- Otras áreas del Gobierno Vasco –como, fundamentalmente, las de Vivienda, Salud y Juventud– deben también participar de forma directa en la determinación y aplicación de una estrategia de estas características.
- La participación de las Diputaciones Forales resulta esencial desde al menos dos puntos de vista: por una parte, y en la medida en que se propone extender el apoyo económico a las familias con hijos e hijas mediante una revisión, y ampliación, de las deducciones fiscales actualmente vigentes. Ello sólo puede hacerse mediante la incorporación de las tres Diputaciones forales vascas a esta estrategia. Además, las Diputaciones tienen competencias amplias en algunas de las políticas –las de servicios sociales, las de cultura y las de infancia y juventud– que resultan esenciales para los objetivos que se quieren conseguir.
- Igualmente, resulta esencial implicar en una estrategia de estas características a los ayuntamientos de la CAPV, en la medida en la que son los responsables de los servicios sociales, socioeducativos, culturales y de ocio dirigidos a la infancia y a la juventud, así

²⁹ No se contemplan en esta estrategia, pese a su importancia, las medidas o programas que pueden ser aplicadas desde la administración central y, más concretamente, desde la Seguridad Social. En ese sentido, se opta por una estrategia desarrollada desde las administraciones vascas en relación a sus competencias y/o a las políticas que vienen realizando en los últimos años, en parte orientadas a complementar o suplir la debilidad de las políticas estatales en esta materia.

como de los centros de atención infantil y de buena parte de los equipamientos comunitarios (escuelas, polideportivos, bibliotecas, centros cívicos, etc.) desde los que aplicar algunas de las medidas propuestas.

- Junto a la implicación de las administraciones públicas señaladas, es también esencial la participación de los agentes sociales, particularmente sindicatos y empresarios, tanto en lo que se refiere a las medidas de conciliación laboral y familiar y a las de racionalización de los horarios como en lo referido a la generación de un mercado de trabajo que no obstaculice las trayectorias vitales de las personas jóvenes y que permita la conciliación de la vida laboral y familiar.
- El papel del conjunto de la comunidad y, en ese marco, del tercer sector de acción social, responsable de la prestación directa de buena parte de los servicios de sociales, culturales y de ocio, es también esencial.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Abril, P. et al. (2015): "Paternidades en construcción". En: González, M.J. et al. *Padres y madres corresponsables: una utopía real*. Madrid, Libros de la Catarata, cap. 4.
- Adema, W. (2012): "Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD". *Children and Youth Services Review*, vol. 34, nº 3, págs. 487-498.
- Aos, S. et al. (2004): *Benefits and Costs of Prevention and Early Intervention Programs for Youth*. Olympia, Washington State Institute for Public Policy.
- Ararteko (2014): *Políticas de apoyo a las familias en Euskadi. Análisis y propuestas / Familiei laguntzeko politikak Euskadin: azterketa eta proposamenak*. Vitoria-Gasteiz, Ararteko.
- Asmussen K. (2011): *The Evidence-based Parenting Practitioner's Handbook*. Londres, Routledge.
- Assiego, V. y Ubrich, T. (2015): *Iluminando el futuro. Invertir en educación es luchar contra la pobreza infantil. País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Save the Children País Vasco.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2009): *Plan Local de Infancia y Adolescencia del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (PLINA)*. Colección: Temas Municipales. Vitoria-Gasteiz, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.
- Baizán, P. (2005): *El efecto del empleo, el paro y los contratos temporales en la baja fecundidad española de los años 90*. Serie: DemoSoc Working Papers, nº 6. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra.
- Barudy, J. y Dantagnan, M. (2005): *Los buenos tratos a la infancia*. Barcelona, Gedisa.
- Blanden, J. et al. (2013): *Intergenerational Persistence in Income and Social Class: The Impact of Within-group Inequality*. Serie: CEP Discussion Paper, nº 1.242. Londres, Centre for Economic Performance.
- Bosch, (2015): *Crisis y emancipación juvenil en Europa. Un análisis desde los modelos de Estado de bienestar*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- Brainerd, E. (2014) "Can government policies reverse undesirable declines in fertility?", *IZA World of Labor*.
- Brighthouse, H. y Wright, E.O. (2008): "Strong gender egalitarianism", *Politics & Society*, vol. 36, nº 3, págs. 360-372.
- Castro, T. y Seiz, M. (2014): "La transformación de las familias en España desde una perspectiva sociodemográfica". En: Lorenzo, F. (coord.). *Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2014*. Madrid, Fundación Foessa.
- Cirulnik, B. (2001): *Los patitos feos. La resiliencia: una infancia infeliz no determina la vida*. Barcelona, Gedisa.
- Cohen, A., R. Dehejia, y D. Romanov (2013). "Financial incentives and fertility." *The Review of Economics and Statistics* 95:1, págs. 1–20.
- Comisión Europea (2013): "Recomendación de la Comisión, de 20 de febrero de 2013. Invertir en la infancia, romper el ciclo de las desventajas". 2013/112/UE. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 59/5, 2-3-2013.
- Consejo de Europa (2006): "Recomendación Rec. 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad (adoptada por el Comité de Ministros el 13 de diciembre de 2006 en la 983ª reunión de los delegados de los ministros)".
- Consejo Escolar de Euskadi (2011): *La educación en Euskadi, 2012-2013*.
- Corak, M. (2013): *Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility*. Serie: IZA Discussion Paper, nº 7.520. Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Costello, E.J. et al. (2003): "Prevalence and development of psychiatric disorders in childhood and adolescence". *Archives of General Psychiatry*, vol. 60, nº 8, págs. 837-844.
- Dahl, G. B., y Lochner, L. (2012): "The impact of family income on child achievement: Evidence from the earned income tax credit". *American Economic Review*, vol. 102, nº 5, págs. 1.927-1.956.
- Daly, M. (ed.) (2012): *La parentalidad en la Europa contemporánea: un enfoque positivo*. Serie: Informes, Estudios e Investigación. Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

- Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura (2013): *Plan Director para la coeducación y la prevención de la violencia de género en el sistema educativo / Hezkuntza-sisteman hezkidetzeta eta genero-indarkeriaren prebentzioa lantzeko Gida Plana*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- Durán, M. A. y Rogero, J. (2009): "La investigación sobre el uso del tiempo", *Cuadernos Metodológicos*, nº 44, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Emakunde (2010). *V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE 2010-2013*. Directrices IX Legislatura / 2010-2013 EAE-ko Emakumeen eta Gizonen Berdintasunerako V. Plana. Vitoria-Gasteiz, Emakunde.
- (2014). *VI Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE*. Vitoria-Gasteiz, Emakunde.
- Esping-Andersen, G. (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Nueva York, Oxford University Press.
- (2004): "La política familiar y la nueva demografía", *Revista de Información Comercial Española*, nº 815, págs. 45-60.
- (2005): "Social inheritance and equal opportunity policies". En: Delorenzi, S. et al. (eds.). *Maintaining Momentum. Promoting Social Mobility and Life Chances from Early Years to Adulthood*. Londres, Institute for Public Policy Research, págs. 14-30.
- (coord.) (2013): "El déficit de natalidad en Europa: la singularidad del caso español", *Colección de Estudios Sociales* nº 36, Barcelona, Obra Social de la Caixa.
- Esping-Andersen, G.; y Palier, B. (2010): *Los tres grandes retos del Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel.
- Esping-Andersen, G. et al. (2012): "Child care and school performance in Denmark and the United States", *Children and Youth Services Review*, vol. 34, nº 3, págs. 576-589.
- Eustat (2014): *Panorama demográfico*. Vitoria-Gasteiz, Eustat.
- Fantova, F. (2014). *Diseño de políticas sociales. Fundamentos, estructura y propuestas*. Serie: Intervención Social n. 13, Madrid, Editorial CCS,
- Ferrarini, T. et al. (2012): "From universalism to selectivity: Old wine in new bottles for child benefits in Europe and other countries", en Marx, I. y Nelson, K. (eds.), *Minimum Income Protection in Flux*. Serie: Reconciling Work and Welfare in Europe. Nueva York, Palgrave MacMillan, págs. 137-160.
- Field, F. (2010): *The Foundation Years: Preventing Poor Children Becoming Poor Adults. The Report of the Independent Review on Poverty and Life Chances*. Londres, Cabinet Office.
- Figari, F. et al. (2011): "Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective". *Social Science Computer Review*, vol. 29, nº 1, págs. 85-102.
- Flores, R. (coord.), et al. (2016). *La transmisión intergeneracional de la pobreza: factores, procesos y propuestas para la intervención*. Serie: Colección de Estudios, Madrid, Fundación FOESSA.
- Folbre, N. (2008): "Reforming care", *Politics & Society*, vol. 36, nº 3, págs. 373-387.
- Gaitán, L. (2009): "Políticas sociales y pobreza infantil". En: *Análisis y propuestas sobre pobreza infantil en España. Memoria de la jornada celebrada en el CaixaForum Madrid el 13 de marzo de 2009*. Madrid, Unicef-Comité Español, págs. 46-55.
- (2010): "El papel de las políticas sociales en relación con la pobreza infantil". *Educación Social*, nº 46, págs. 48-65.
- Gobierno Vasco (2010a): *Sistema de indicadores para el seguimiento de la realidad de la infancia y la adolescencia en la CAPV*. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales [documento elaborado por el Servicio de Investigación Social de la Fundación EDE, actualizado en 2014].
- (2010b): *Aproximación a las necesidades y demandas de la Infancia y la Adolescencia en la CAPV*. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales [documento elaborado por el Servicio de Investigación Social de la Fundación EDE].
- (2011a): *III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2011-2015)*. Vitoria-Gasteiz. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- (2011b): *Diagnóstico para el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias*. Vitoria-Gasteiz. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- (2011c): *Diagnóstico sobre la Infancia y la Adolescencia en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales [documento elaborado por el Servicio de Investigación Social de la Fundación EDE].

- (2012): *Estudio de campo de los programas y actividades de parentalidad positiva existentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Vitoria-Gasteiz, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.
- (2014): *Familia EAEn / La familia en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, Gabinete de Prospecciones Sociológicas.
- Goldstein, J.R. et al. (2013): “Fertility reactions to the ‘Great Recession’ in Europe: Recent evidence from order-specific data”, *Demographic Research*, vol. 29, nº 4, págs. 85-104.
- González, M.J. (2015): “Padres primerizos en tiempos de crisis”. En: González, M.J. et al. *Padres y madres corresponsables: una utopía real*. Madrid, Libros de la Catarata, cap. 2.
- González, M.J. et al. (2010): *Cuidado parental en la infancia y desigualdad social: un estudio sobre la Encuesta de Empleo del Tiempo en España*. Serie: Documento de Trabajo, nº 158. Madrid, Fundación Alternativas.
- González, M.J., et al. (2015): “Satisfacción con la conciliación”. En: González, M.J. et al. *Padres y madres corresponsables: una utopía real*. Madrid, Libros de la Catarata, cap. 5.
- Gornick, J. y Meyers, M.K. (2008): “Creating gender egalitarian societies: An agenda for reform”, *Politics & Society*, vol. 36, nº 3, págs. 313-349.
- Green, H. et al. (2005) *Mental Health of Children and Young People in Great Britain, 2004*. Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Heckman, J. et al. (2006): “The dollars and cents of investing early: Cost-benefit analysis in early care and education”, *Zero to Three*, nº julio, págs. 10-17.
- Hermida, P.; y Noguera, J.A. (2013): “Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social”, *Documentación Social*, nº 169, págs. 105-125.
- Huerta, M.C. et al. (2013): *Fathers’ Leave, Fathers’ Involvement and Child Development: Are They Related? Evidence from Four OECD Countries*. Serie: *OECD Working Papers*, nº 140, OECD Publishing.
- Ibabe, I. et al. (2007): *Violencia filio-parental. Conductas violentas de jóvenes hacia sus padres*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- Independent Commission on Social Mobility (2009): *Report from the Independent Commission on Social Mobility*. Londres, Social Mobility and Child Poverty Commission.
- Instituto de Política Familiar (2014): *Informe evolución de la familia en España 2014*. Madrid, Instituto de Política Familiar.
- Jaffee, S.R. et al. (2007): ‘Individual, family, and neighbourhood factors distinguish resilient from non-resilient maltreated children: A cumulative stressors model’, *Child Abuse & Neglect*, vol. 31, nº 3, págs. 231-253.
- Lalive, R., y J. Zweimüller (2009): “How does parental leave affect fertility and return to work? Evidence from two natural experiments.” *Quarterly Journal of Economics* 124:3, págs. 1363–1402
- Laparra, M. y Pérez Eransus, B. (coords.) (2012): *Crisis y fractura social en Europa: causas y efectos en España*. Colección de Estudios Sociales, nº 35, Barcelona, Obra Social de la Caixa.
- Lapuerta, I. (2013): “¿Influyen las ayudas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos?”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 140, págs. 29-59.
- León, M.(2017). Invertir en la temprana infancia. En: *Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Madrid, Editorial Grupo 5, 2017, p. 69-85.
- Lorenzo, F. (coord.) (2014): *VII Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social de España*. Madrid, Fundación Foessa.
- Marí-Klose, P. y Marí-Klose, M. (2012): “Edad, vulnerabilidad económica y Estado de bienestar: la protección social contra la pobreza de niños y personas mayores”, *Panorama Social*, nº 15, págs. 107-127.
- Marí-Klose, P. et al. (2010): *Infancia y futuro: nuevas realidades y nuevos retos*, Colección de Estudios Sociales de La Caixa, nº 30, Barcelona, Obra Social Fundación La Caixa.
- Marrero, G. A.; y Rodríguez, J. G. (2011): “Análisis y determinantes de la desigualdad de oportunidades en España y Europa”. En: Cabrales, A. y Celentani, M. (coords.). *Talento, esfuerzo y movilidad social*. Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Martín-García, T. (2015): “Cambio de actitudes de hombres y mujeres en las relaciones intra-familiares; últimas dos décadas en España”, *Apuntes de Demografía: blog de Julio Pérez Díaz*, 25 de mayo.

- Martínez-Celorrío, X. (2017). Crisis y movilidad social: cómo reactivar el ascensor social. En: *Repensar las políticas sociales: redistribución e inversión social*. Madrid, Editorial Grupo 5.
- Martínez Herrero, M.J. (2008): “La política familiar como instrumento de igualdad: distintas concepciones europeas”. *Lan Harremanak*, vol. 18, nº 1, págs. 43-79.
- McGorry, P.D. et al. (2007): “Investing in youth mental health is a best buy”, *Medical Journal of Australia*, vol. 187, nº 7, págs. S5-S7.
- McPherson, K. et al. (2013): *The Role and Impact of Social Capital on the Health and Wellbeing of Children and Adolescents: A Systematic Review*. Glasgow, Glasgow Centre for Population Health.
- Milligan, K. (2005): “Subsidizing the stork: New evidence on tax incentives and fertility.” *The Review of Economics and Statistics* 87:3, págs. 539–555.
- Morel, N. et al. (eds.) (2012): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, Policy Press.
- Morgan, K. J. (2012): “Promoting social investment through work family policies: Which nations do it and why?”. En: Morel, N. et al. (eds.). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol, Policy Press, págs. 153-179.
- Natali, L. et al. (2014): “Trends in child well-being in European Union countries during the Great Recession”. Serie: *Innocenti Working Paper, nº 2014/10*, Florencia, Centro de Investigaciones Innocenti.
- Observatorio Vasco de la Juventud (2015): *Indicadores de juventud 2013*. Serie: Panorámica de la Juventud de Euskadi. Bilbao, Observatorio Vasco de la Juventud.
- OCDE (2010): *Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth. Structural Policy Indicators, Priorities and Analysis*. París, OECD Publishing.
- OCDE (2017): *Starting Strong 2017: Key OECD indicators on early childhood education and care*. París, OECD Publishing.
- Peugny, C. (2013): *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*. Serie : La République des Idées. París, Éditions du Seuil.
- Piketty, T. (2008): *L'économie des inégalités*. París, Éditions La Découverte.
- Piketty, T.; y Zucman, G. (2014): *Wealth and Inheritance in the Long Run*. Londres, London School of Economics.
- Pourtois, J.P. y Desmet, H. (2006): *La educación postmoderna*. Madrid, Editorial Popular.
- Preston, S.H. (1984), “Children and the elderly: Divergent paths for America’s dependents”. *Demography*, vol. 21, nº 4, págs. 435-457.
- Pritz, R.J. y Jones, T. (2003): “Family-based interventions”. En: Essau, C.A. (ed.), *Conduct and Oppositional Defiant Disorders: Epidemiology, Risk Factors, and Treatment*, Mahwah, Lawrence Erlbaum, págs. 279-298.
- Puff, J. y Renk, K. (2014): “Relationships among parents’ economic stress, parenting, and young children’s behavior problems”. *Child Psychiatry and Human Development*, vol. 45, nº 6, págs. 712-727.
- Rodrigo, M.J. y Palacios, J. (1998): *Familia y desarrollo humano*. Madrid, Alianza.
- Rodrigo, M.J. et al. (2010a): *Parentalidad positiva y políticas locales de apoyo a las familias. Orientaciones para favorecer el ejercicio de las responsabilidades parentales desde las corporaciones locales*. Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social; Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Rodrigo, M.J. et al. (2010b): *La educación parental como recurso psicoeducativo para promover la parentalidad positiva*. Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social; Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Rodrigo, M.J. et al. (2015): *Manual práctico de parentalidad positiva*. Madrid, Síntesis.
- Rodrigo, M.J. et al. (en prensa): *Guía de buenas prácticas en parentalidad positiva*. Madrid, Ministerio de Sanidad y Política Social; Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- Queralt, J. (2012): “Dos versiones de la democracia de propietarios rawlsiana”. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 13, págs. 1-24.
- Sanders, M. y Kirby, J. (2014): “A public-health approach to improving parenting and promoting children’s well-being”. *Child Development Perspectives*, vol. 8, nº 4, págs. 250-257.
- Save The Children (2016). *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás. Anexo Euskadi*. Madrid, Save the Children, .

- SIIS Centro de Documentación y Estudios (2011): *La situación de las familias en Euskadi / Familien egoera Euskadin*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- (2012): *Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, Gobierno Vasco.
- (2013): *Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el papel de las deducciones reembolsables*. Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa.
- (2013): *Pobreza infantil en Euskadi*. Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco.
- (2014): “Las políticas de apoyo a las familias: ¿asignatura pendiente de las políticas sociales vascas?”. *Zerbitzuan*, nº 56, págs. 5-16.
- Smeeding, T. (1987), “Comparative status of children and the elderly: Preliminary tabulations and brief highlights from the Luxemburg Income Study” [presentado en el Woods Hole Workshop on Demographic Change and Well-being of Dependents, United States National Academy of Sciences].
- Spagnola, M. y Fiese, B. (2005): “Family routines and rituals: A context for development in the lives of young children”. *Infant & Young Children*, vol. 20, nº 4, págs. 284-299.
- Standing, G. (2013): *El precariado: una nueva clase social*. Madrid, Pasado y Presente.
- Thévenon, O. (2011): “Family policies in the OECD countries: A comparative analysis”, *Population and Development Review*, vol. 37, nº 1, págs. 57-87.
- Thévenon, O. y Luci, A. (2012): “Reconciling work, family and child outcomes: What implications for family support policies?”. *Population Research and Policy Review*, vol. 31, nº 6, págs. 855-882.
- Torns, T. (2011): “Conciliación de la vida laboral y familiar o corresponsabilidad: ¿el mismo discurso?”, *Revista Interdisciplinar de Estudios de Género*, nº 1, págs. 5-13.
- Unicef (2014): *Los niños de la recesión: el impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos*. Serie: *Report Card*, nº 12, Florencia, Centro de Investigaciones Inocenti.
- UNICEF (2017). *La infancia y adolescencia en Euskadi. Hacia un Pacto Vasco por la Infancia y Adolescencia*. Bilbao, Unicef Comité País Vasco.
- Ussher, K. (2012): “Taking the long view on welfare policy”. En: Denham, J. (ed.). *The Shape of Things to Come*. Londres, Fabian Society, págs. 55-63.
- Waddell, C. et al. (2005): “A public health strategy to improve the mental health of Canadian children”. *Canadian Journal of Psychiatry / Revue Canadienne de Psychiatrie*, vol. 50, nº 4, págs. 226.
- Waldfoegel, J. (2005): “Social mobility, life chances and the early years”. En: Delorenzi, S. et al. (eds.). *Maintaining Momentum. Promoting Social Mobility and Life Chances from Early Years to Adulthood*. Londres, Institute for Public Policy Research, págs. 31-55.
- Zalakain, J. (2014): “Políticas de apoyo a las familias en Europa: nuevos contextos y nuevas orientaciones”, *Zerbitzuan*, nº 56, págs. 17-39.
- Zalakain, J. y Barragué, B. (2017): “*Repensar las políticas sociales: predistribución e inversión social*. Madrid, Editorial Grupo 5, 2017, 376 p.