

Las políticas familiares en el siglo XXI. Luces y sombras de un modelo que requiere una revisión urgente

[Begoña Elizalde San Miguel](#), profesora titular de la Universidad Pública de Navarra

[Vicente Díaz Gandasegui](#), profesor titular de la Universidad Carlos III de Madrid

[María Teresa Sanz García](#), profesora titular de la Universidad de Valencia

El artículo presenta el Índice de Políticas Familiares, una herramienta analítica diseñada para medir y comparar los diferentes modelos de provisión de servicios educativos, bajas parentales y transferencias monetarias que se ofrecen a las familias con niños de 0 a 3 años.

1. Contextualizando la caída de la natalidad: las transformaciones sociales detrás de los números en descenso

La preparación de este artículo coincide en el tiempo con la publicación por parte del Instituto Nacional de Estadística del número de nacimientos registrados en España en 2023. Una vez más, se acumulan en los medios de comunicación las noticias y reportajes que analizan los *mínimos históricos*, la *caída en picado* o el *hundimiento* de la natalidad,

interpretando este descenso de los nacimientos en clave de preocupación colectiva. En efecto, en el año 2023 se contabilizaron en este país 322.075 nacimientos, continuando la tendencia de descenso que se viene observando en España desde hace décadas (Castro-Martín et al., 2021) y en la que intervienen factores muy diversos. La transformación del marco de valores tradicionales relativos a la formación de una familia, los avances en igualdad de género y el consecuente mayor control de la reproducción por parte de las mujeres o la falta de escuelas infantiles públicas son solo algunos de elementos que se entrelazan en las explicaciones al **descenso de la natalidad**. El fenómeno se ubica dentro de un proceso de transformación amplio y complejo sobre el que resulta pertinente detenerse ya que, en efecto, a lo largo del siglo XXI los nacimientos se han reducido en un 20,7% (figura 1).

Figura 1. Evolución del número de nacimientos. España, 2001-2023.



Fuente: Estadísticas de Nacimientos. Instituto Nacional de Estadística.

Más allá de la natalidad, la demografía utiliza el Índice Sintético de Fecundidad (ISF) para medir el número medio de hijos e hijas que tienen las mujeres a lo largo de su vida. El caso español es paradigmático por ser uno de los países con un **ISF más bajo del mundo** (1,16 hijos por mujer) y donde el primer hijo se tiene más tarde (31,6 años), en coherencia con la también tardía salida de las personas jóvenes del hogar familiar de origen (30,6 años) (Indicadores demográficos, INE, 2023). Para poder entender las razones que están detrás de estos bajos niveles de fecundidad es necesario utilizar una perspectiva analítica multidimensional, ya que las claves explicativas son diversas.

Si analizamos el fenómeno desde una perspectiva de género, resulta claro que los progresos en materia de igualdad han permitido disociar la arraigada asociación entre mujer y maternidad, lo cual explica, al menos en parte, la disminución de la fecundidad. La idea de formar una familia en el sentido tradicional del término ya no constituye una meta para todas las personas. Las nuevas normas y valores sociales han generado expectativas distintas, tanto en el ámbito personal como en el profesional, que no siempre incluyen la paternidad o la maternidad como prioridad (Seiz et al., 2022). Sin embargo, existe un segmento de la población para quienes tener hijos resulta imposible, y esto no se debe a que tengan otros proyectos vitales sino a la acumulación de situaciones precarias durante su vida adulta. Se trata de una *generación engañada por un mensaje que les invitaba a prolongar sus etapas formativas con la promesa de alcanzar un status laboral estable y exitoso. Lejos de alcanzar esa meta, han sufrido una precariedad laboral que se explicaba como una situación temporal, pero que se ha alargado durante décadas, provocando el retraso en una decisión, la de tener hijos, que se ha tomado cuando ya era demasiado tarde* (Elizalde-San Miguel, 2020).

Atendiendo a estas situaciones, otra parte del descenso de la fecundidad se atribuye a la existencia de **barreras estructurales y dificultades sociales colectivas** que impiden o cuando menos dificultan este proyecto vital. Estas barreras deben constituir objeto de reflexión y acción política ya que la imposibilidad de cumplir con la expectativa de tener hijos genera lo que se conoce como *brecha de fecundidad*, definida como la diferencia entre el número de hijos e hijas que las personas desearían tener (un valor que de forma persistente los estudios ubican en torno a 2) y los que finalmente tienen, que en el caso español se acerca a 1. Este trabajo parte de la premisa de que la brecha de fecundidad constituye un importante déficit de bienestar que afecta tanto a nivel individual como colectivo y que por lo tanto debe ser abordada

desde las instituciones públicas como una prioridad (Elizalde-San Miguel, Díaz Gandasegui y Sanz García, 2023; Castro-Martín et al., 2021).

2. Las políticas familiares, una herramienta de potencial transformación social

Desde esa mirada estructural y colectiva, este artículo **propone explorar el papel que juegan las políticas familiares en los niveles de fecundidad de un país**. Empezaremos destacando que el concepto de *política familiar* se utiliza con interpretaciones distintas, pero de manera general se define como los recursos que las administraciones públicas ofrecen a las familias para mitigar el impacto económico asociado con la crianza, así como facilitar la conciliación entre el trabajo y la vida familiar. Autores como Coltrane (2000) y Kalwij (2010) han apuntado a la incidencia que pueden tener las políticas familiares en el comportamiento de los individuos, llegando a influir en la decisión de tener hijos e hijas, el número que se tiene y/o el momento de tenerlos.

Si las políticas públicas son una potencial herramienta de transformación social, las políticas familiares representan un recurso fundamental para las administraciones públicas para apoyar a quienes deciden ser padres y madres así como para hacerlo desde una perspectiva de igualdad de género ya que, más allá de influir en los niveles de fecundidad, el infradesarrollo de políticas familiares adecuadas constituye, además, una barrera estructural para este objetivo (Ruppaner, 2011). La persistencia de arraigadas normas sociales que ubican a las mujeres en el rol de cuidadoras tiene un impacto negativo en las tasas de empleo femenino y reduce la participación de los padres en el cuidado de los hijos, por lo que el diseño de las políticas familiares debe considerar

tanto su capacidad para incidir positivamente en la fecundidad como el efecto que pueden tener estas medidas en términos de igualdad.

En el caso español, la falta de una política de estado sobre la familia ha sido una constante desde la llegada de la democracia (Ayuso y Bascón, 2021; Moreno, 2008), lo que ha dado lugar a iniciativas fragmentadas e incoherentes y a unos recursos de conciliación y cuidado insuficientes que no han conseguido transmitir a la ciudadanía un mensaje de compromiso con estos objetivos. Esto, evidentemente, ha limitado significativamente su capacidad para revertir el descenso de la fecundidad. A pesar de que en los últimos años sí se ha observado un mayor compromiso con algunas medidas, la literatura coincide en calificar el conjunto de políticas familiares existentes en España en las últimas décadas como inconsistentes, insuficientes y desarticuladas (Elizalde-San Miguel, Díaz Gandasegui y Sanz García, 2018; Moreno Mínguez, 2013 y Moreno, 2008).

3. La evolución de las políticas familiares en España durante el siglo XXI

El Índice de Políticas Familiares (IPF) es una herramienta interesante para medir el compromiso político de un Estado en cuanto al apoyo y la atención que proporciona a las familias. Este índice compuesto representa el total de políticas familiares garantizadas en cada momento por el Estado y las operacionaliza a través de elementos fundamentales: la existencia o no de una política frecuente en el ámbito europeo, su cobertura, su intencionalidad en términos de igualdad de género, su grado de utilización por parte de la ciudadanía o su duración (Elizalde-San Miguel, Díaz Gandasegui y Sanz García, 2019). **El Índice sintetiza el apoyo global en un rango de 0 a 1**, donde 1 representa el máximo grado de

desarrollo. Su evolución a lo largo del siglo XXI puede verse en la figura 2.

Figura 2. Evolución del Índice de Políticas Familiares. España, 1999-2020.



Fuente: elaboración propia

En el caso de España, las políticas familiares han mostrado una tendencia positiva de crecimiento durante las dos últimas décadas, aunque con avances muy lentos hasta el año 2018. España entró en el siglo XXI con un notorio infradesarrollo en este ámbito con respecto a otros países europeos, de forma que el aumento de la inversión pública era inevitable. Las instituciones europeas han instado de manera reiterada durante estas dos décadas a los países miembros, incluido España, a mejorar la provisión de recursos de apoyo a las familias dentro de sus estrategias de promoción de la igualdad de género y prevención de la pobreza infantil. El margen de mejora era tan amplio en el caso español que el crecimiento de estos recursos era inevitable, a pesar de lo cual todavía queda un amplio camino que recorrer. Pese al crecimiento observado recientemente, el índice apenas superaba el 0,5 (0,540) en el año 2020.

El IPF se compone de **tres sub-índices** que representan los tipos más comunes de recursos de apoyo a las familias: **los servicios educativos** (escuelas infantiles), **los permisos por parentalidad** (de maternidad y paternidad) **y las transferencias monetarias**. Analizar la evolución de cada una de estas dimensiones proporciona información detallada sobre cómo han cambiado y qué significado tiene dicha evolución (figura 3).

Figura 3. Evolución de los sub-índices del IPF: subíndice educativo, subíndice de permisos parentales y subíndice de transferencias monetarias. España, 1999-2020.



Fuente: elaboración propia

El subíndice de servicios educativos, centrado en las escuelas infantiles públicas, es esencial para promover la igualdad de oportunidades y facilitar la conciliación laboral y familiar. Estas instituciones educativas ofrecen una alternativa formal al cuidado familiar y fomentan la participación equitativa de ambos progenitores en el mercado laboral, lo que contribuye a la igualdad de género (Campillo Poza, 2010; Thévenon y Gauthier, 2011).

En España, la cobertura de plazas públicas en escuelas infantiles ha experimentado un crecimiento significativo en las dos últimas décadas, pasando del 5 al 23%. Aunque el aumento es considerable, sigue siendo insuficiente para satisfacer la demanda de plazas públicas. Las diferencias territoriales son notorias, pero el valor medio estatal del 23% en 2020 refleja claramente la deficiencia del servicio a nivel general. Esta escasez de plazas públicas obliga a las familias a buscar alternativas para el cuidado de sus menores una vez que termina el permiso parental. Las escuelas infantiles privadas son una alternativa común pero que no está al alcance de todas al suponer un coste muy elevado. Como resultado, las excedencias o las reducciones de jornada de las madres resultan un mecanismo de conciliación muy frecuente, en una suerte de perpetuación de unas relaciones de género tradicionales y desiguales que ponen de manifiesto hasta qué punto las generaciones más jóvenes siguen interiorizando roles de género diferenciados y unas responsabilidades respecto de

los cuidados muy distintas para ellos y ellas. El otro gran recurso de conciliación ante la falta de garantía de plaza en las escuelas infantiles es la familia extensa, generalmente las abuelas, que asumen el rol de cuidadoras de los nietos, activando las redes de solidaridad intergeneracional familiares. De esta forma, nos encontramos en un escenario en el que la insuficiencia de recursos públicos contribuye a perpetuar dinámicas de desigualdad y segmentación de la población que son perjudiciales para una gran proporción de la ciudadanía.

Por su parte, el subíndice de permisos parentales abarca los permisos por paternidad y maternidad, y es crucial para promover la igualdad de género y la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas. En este subíndice se incluye la duración total del permiso, la distribución del tiempo asignado a padres y madres, la existencia de una parte *divisible o transferible* y la distribución del tiempo real que realizan padres y madres. La literatura científica ha demostrado que las bajas parentales individuales e intransferibles, con cuotas explícitas tanto para padres como para madres, constituyen un mecanismo efectivo para promover la igualdad de género (Kvande y Brandth, 2017). Por el contrario, cuando los permisos incluyen días denominados *transferibles, opcionales o divisibles*, estos suelen ser mayoritariamente utilizados por mujeres. Esta opción es frecuente en muchos países, especialmente en el entorno escandinavo, en los que se traslada la decisión o negociación sobre quién utiliza esos días (padre o madre) al ámbito familiar. El hecho de que su aplicación real esté mayoritariamente feminizada alerta sobre la dificultad de trasladar la corresponsabilidad al plano individual, así como las consecuencias que tiene sobre los avances de las mujeres en el mercado laboral (Meil y Rogero-García, 2014).

En España, los permisos por nacimiento han experimentado un crecimiento significativo en comparación a la oferta de

escuelas infantiles, si bien es cierto que los avances se han producido únicamente con respecto al número de días asignados al padre (los días asignados a la madre –16 semanas– no se han modificado desde el año 1989). En 2017 se produjo el primer cambio relevante en el permiso por paternidad, que pasó de 15 a 28 días. Este incremento ha continuado hasta 2021, cuando se alcanzó la equiparación del tiempo dedicado a padres y madres en 16 semanas. Esta equiparación pretendía contribuir a transmitir la idea de que la responsabilidad del cuidado es la misma para padres y madres y a pesar de que la reforma ha generado controversias (relativas a si el disfrute del permiso puede o no ser simultáneo entre los miembros de la pareja), la mirada retrospectiva del índice de permisos parentales permite identificar una evolución positiva.

Por último, el índice de transferencias monetarias se refiere a la cantidad de dinero que reciben las familias o los y las menores con el objetivo de aliviar el coste que supone su crianza. El índice mide la existencia de la medida, su cuantía (estandarizada en PPP), cobertura y duración. La conocida como *child benefit* es una transferencia mensual que busca compensar la carga económica que supone tener hijos. En principio, se trata de una ayuda que es considerada positiva para incentivar la fecundidad y que podría ser relevante en su objetivo, pero el importe está estancado en 100 euros mensuales desde hace años y se limita a los tres primeros años de vida del menor, por lo que no consigue transmitir un mensaje de apoyo a las familias a largo plazo. Por su parte, el *cheque-bebé* es una transferencia que se proporcionó a las familias tras el nacimiento de sus hijos entre los años 2007 y 2012, y constituye un buen ejemplo de la volatilidad con la que se diseñan las políticas de apoyo a las familias en España (Elizalde-San Miguel, Díaz Gandasegui y Díaz Gorfinkiel, 2015).

La relevancia de las transferencias monetarias para generar un modelo igualitario de cuidados no está exenta de debate en la

literatura especializada. Las transferencias son habitualmente interpretadas como un recurso con una incidencia limitada en la transformación de las desigualdades ya que habitualmente son utilizadas por las mujeres de los colectivos más desfavorecidos. Este uso diferencial de las transferencias tiene como resultado la perpetuación de desigualdades de género y clase social, pero al mismo tiempo son consideradas como recursos importantes para revertir la pobreza infantil. Teniendo en cuenta que España cuenta con unos bajísimos índices de fecundidad, una creciente *brecha de fecundidad* y unas preocupantes tasas de pobreza infantil, no cabe duda de que es necesario revisar el actual escenario de erráticas transferencias monetarias que se observa en la figura 3 y reflexionar sobre cómo implantar unas políticas de transferencias que sean cohesionadoras y reviertan estas desigualdades (Bongaarts, 2001; Esping-Andersen *et al*, 2013).

4. Conclusiones

La incertidumbre, como señala Thévenon y Gauthier (2011), suele tener efectos negativos sobre la fecundidad. En España, la improvisación y la falta de compromiso a largo plazo han sido constantes en términos de política familiar. Aunque se han producido puntualmente avances en algunas medidas, estos han sido limitados debido a la falta de un desarrollo integral en todas las dimensiones (permisos, escuelas y transferencias). Por ejemplo, si bien ha habido mejoras significativas en el permiso por nacimiento otorgado a los padres, la duración sigue estando limitada a 16 semanas y la escasez de plazas públicas en escuelas infantiles sigue siendo preocupante. Esta falta de compromiso en el apoyo público a la fecundidad y la conciliación afecta inevitablemente a los niveles de fecundidad.

La inversión pública constituye un elemento clave para reducir la brecha de fecundidad. Todas las proyecciones coinciden en

apuntar a un escenario futuro en el que la fecundidad en España seguirá disminuyendo (Elizalde-San Miguel, Díaz Gandasegui y Sanz García, 2023), por lo que es urgente revisar el compromiso que existe desde las administraciones públicas en este ámbito. Es importante, no obstante, recordar la importancia de diseñar un modelo de políticas familiares con perspectiva de igualdad de género y clase social para que éstas puedan ser eficaces. Las evidencias científicas muestran que solo las políticas que incorporan esta perspectiva han logrado reducir el descenso actual de la fecundidad. Por lo tanto, cualquier revisión del modelo actual debe tener en cuenta el impacto en términos de género y cohesión social. Esto implica no solo aumentar la inversión en políticas familiares, sino también asegurar que sean inclusivas y equitativas para todas las personas y familias en la sociedad.

Referencias

Ayuso, L. y Bascón, M. “El descubrimiento de las políticas familiares en España: entre la ideología y el pragmatismo”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174, 2021; p. 3-22.

Bongaarts, John. “Fertility and Reproductive Preferences in Post-Transitional Societies”, *Population and Development Review* 27. 2001; p. 260-281.

Campillo Poza, Inés. “Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España”. *Política y sociedad*, 47(1). 2010.

Castro-Martín, Teresa; Martín García, Teresa; Seiz, Marta y Cordero Coma, Julia. “El desafío de la muy baja fecundidad en España: ¿qué políticas sociales serían deseables?”. *Informe sobre la democracia en España: el país frente al espejo*. 2021;

pp: 119-131.

Coltrane, Scott. "Research on household labour: modeling and measuring the social embeddedness of routine family work". *Journal of Marriage and the Family*, 62(4). 2000; pp: 1208-1333.

Elizalde-San Miguel, Begoña. "La diversidad familiar ante el reto de los cuidados". *Dossier EsF Economistas sin Fronteras*, 36. 2020: pp. 34-39.

Elizalde San Miguel, Begoña; Díaz Gandasegui, Vicente y Sanz, María T. Growing pains: can family policies revert the decline of fertility in Spain?. *Social Inclusion*, 11 (1). 2023; pp: 1-13.

Elizalde-San Miguel, Begoña; Díaz Gandasegui, Vicente; Sanz García, María. Teresa. "Family Policy Index: A Tool for Policy Makers to Increase the Effectiveness of Family Policies". *Social Indicators Research*, 142 (1). 2018; pp. 387-409.

Elizalde-San Miguel, Begoña; Díaz Gandasegui, Vicente y Díaz Gorfinkiel, Magdalena. "Crisis y Estado de Bienestar en el cuidado de menores: reflexiones conceptuales a partir de un estudio comparado de España y Noruega, *Revista de Economía Crítica* 20 (7). 2015; pp: 120-134.

Esping-Andersen, Gosta et al (ed). *The fertility gap in Europe: singularities of the Spanish case*. Barcelona: La Caixa, 2013.

Kalwij, Adriaan. "The impact of family policy expenditure on fertility in western Europe". *Demography*, 47(2). 2010; pp: 503-519.

Kvande, Elin, y Brandth, Berit. (2017). "Individualized, non-transferable parental leave for European fathers: Migrant perspectives". *Community, Work and Family*, 20(1), pp: 19-34.

Meil, Gerardo y Rogero-García, Jesús. "Abuelas, abuelos y

padres varones en el cuidado de la infancia". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32(1). 2014; pp: 49–67

Moreno Mínguez, Almudena. "La protección familiar en España: un reto aplazado". *Presupuesto y Gasto Público*, 71. 2013; pp: 223–239.

Moreno, Luis. "The Nordic path of Spain's Mediterranean welfare". *Center for European Studies Working Paper Series*, 163. 2008.

Ruppanner, Leah. "Conflict between work and family: An investigation of four policy measures". *Social Indicators Research*, 110(1). 2011; pp: 327–347.

Seiz, Marta, Castro, Teresa, Cordero, Julia, y Martín, Teresa. "La evolución de las normas sociales relativas a las transiciones familiares en España". *Revista Española de Sociología*, 31 (2). 2022.

Thévenon, Olivier, y Gauthier, Anne H. "Family policies in developed countries: A "fertility-booster" with side-effects". *Community, Work and Family*, 14(2). 2011; pp: 197–216.