

1

ESPAÑA 1993

**una interpretación
de su realidad social**



Fundación Encuentro

Centro de Estudios del Cambio Social (C.E.C.S.)

La Fundación Ramón Areces, la Empresa Iberdrola y la Fundación Encuentro sostienen, en este Centro de Estudios, el Departamento de Elaboración de Datos, la Biblioteca y el Banco de Datos, así como el Centro de Documentación Europea y de las Comunidades Autónomas. Todos ellos sirven de base al Equipo de Investigadores encargados de redactar el “Informe Anual sobre la realidad social española”.



Edita: Fundación Encuentro
Alvarez de Baena, 7, Bajo
28006 Madrid

ISBN: 84-89019-00-2
Depósito Legal: M-27134-1994

Fotocomposición e Impresión: Comprint, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

Capítulo VIII

LA PROTECCION SOCIAL A LA INFANCIA	367
I. Tesis interpretativas	369
1.—Ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad	369
2.—Compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico	370
II. Red de los fenómenos	372
1.—Los problemas de la protección social a la infancia	372
2.—El papel del Estado en la protección social a la infancia	376
3.—El futuro de la protección social a la infancia	382
III. Indicadores	384

Capítulo VIII

LA PROTECCION SOCIAL A LA INFANCIA

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. Ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad

En la transición política y modernizadora sufrida por España en las últimas décadas se han producido cambios ideológicos y económicos (acceso importante de la mujer al mercado de trabajo, nuevos planteamientos acerca de la función social de la mujer, de la familia, de la educación de los hijos) que han transformado profundamente la concepción de la familia en todos los ámbitos: personal, social, político, etc.

Estos cambios, deslegitimadores en gran medida de algunos elementos básicos de la política familiar del anterior período político, han derivado hacia el hecho de considerar la tenencia, cuidado y atención de los hijos como una opción puramente privada. Como elemento añadido, la política social familiar de los poderes públicos se ha centrado preferencialmente en la promoción de la igualdad de oportunidades de la mujer.

La compensación pública de cargas familiares destinada a no hacer recaer únicamente sobre las familias afectadas el coste del cuidado y atención de los hijos es en la actualidad muy baja y, además, en los últimos años, disminuye incluso en términos reales. Esto se manifiesta, entre otros aspectos, en:

- la poca sensibilidad en el IRPF a las variables familiares,
- el nivel de prestaciones agregadas, que ha ido decayendo,
- la importancia relativa menor de la compensación por hijos respecto a otros factores.

En resumen, al margen de la protección jurídica del menor, en la que se han registrado importantes avances, la protección social a la infancia o, lo que es lo mismo, el reconocimiento de la función generativa y socializadora de las familias se caracteriza por la ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad y por el hecho de que la compatibilidad de maternidad y familia no constituya un objeto de política pública más que de una forma muy limitada.

La protección social de la infancia resulta ser uno de los capítulos más afectados por la crisis fiscal del Estado de Bienestar. Sería deseable que se desarrollase al menos un punto de vista familiar en el seno de la política pública, a imagen y semejanza de lo que ha sucedido con la discriminación por razón de sexo. El desarrollo de este punto de vista debería permitir un mejor conocimiento de la realidad familiar y sentar las bases de una intervención pública efectiva.

2. Compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico

Aunque los factores ideológicos son importantes, una de las variables que intervienen en la decisión sobre la fecundidad es la *doble jornada* a que se ve sometida la mujer.

Al consolidarse la tendencia de su incorporación al mercado de trabajo, la mujer, al mismo tiempo que se emancipa en el desarrollo de sus derechos y libertades, se ve, en cambio, discriminada en las condiciones contractuales por la escasez de contratos a tiempo parcial, la rigidez en los horarios laborales y escolares, la precariedad en el empleo y el miedo al paro. La flexibilización del mercado de trabajo que está teniendo lugar en la actualidad puede ser una contribución importante en este sentido.

En este contexto la actuación estatal se ha reducido al ámbito de la oferta de puestos escolares para menores de 6 años. A este respecto se ha procedido a:

- una provisión pública de servicios,
- una regulación de la oferta no estatal,
- un apoyo a determinadas iniciativas privadas.

La calificación como período educativo de toda la edad anterior a la educación obligatoria (de 0 a 6 años) en la LOGSE constituye un paso importante en esta dirección. La Administración se compromete a la provisión de las plazas necesarias para cubrir la demanda de puestos de 3 a 6 años. Estas políticas públicas de provisión deberían entenderse no sólo como algo que beneficia al niño en el aspecto educativo, sino como un servicio social que facilita la integración de ambos progenitores, especialmente de la madre, en el mercado de trabajo. Se deben potenciar, en consecuencia, los programas de aten-

ción y cuidado a niños desde el final de la baja por maternidad/paternidad.

Por otro lado, la contribución de otras instituciones públicas y privadas para dar respuesta a esta demanda parece absolutamente necesaria. En este contexto las normas reguladoras de las escuelas infantiles, harán posible la necesaria y urgente supervisión.

La prestación de cuidados a domicilio constituye un tema más difícil, pero que exige igualmente algún tipo de regulación. La importancia económica y social de esta actividad, frecuentemente sumergida, demanda un tratamiento cuidadoso. Para muchas familias es casi la única posibilidad viable económicamente para compatibilizar maternidad y trabajo remunerado. Supone, además, una fuente de ingresos para un gran número de personas que no encontrarían otro empleo. Se trata de una actividad delicada y digna de un reconocimiento social. De ahí el equilibrio que los poderes públicos deberán mantener entre la titulación exigible y el nivel económico para que sea asequible a las clases populares.

Por otra parte, el *Libro blanco* de Jacques Delors apoya la regularización de empleos hasta ahora sumergidos y considerados de asistencia social. Entre los «servicios de proximidad», o de ayuda en domicilio, cita el «cuidado de niños no escolarizados». Esta regularización ayudaría a crear puestos de trabajo en Europa en los próximos años.

II. RED DE LOS FENOMENOS

1. Los problemas de la protección social a la infancia

1.1 La familia como objeto de protección social

Durante el régimen anterior, aunque con desigual intensidad en el tiempo, la familia ocupaba un lugar preferente dentro del sistema público de bienestar social. La intervención pública en la dinámica familiar durante esta etapa de nuestra historia colectiva tenía como objetivo declarado garantizar la funcionalidad de la institución familiar. Para conseguirlo optó por la promoción de la permanencia de la mujer en el hogar, la supeditación de sus miembros a la autoridad del cabeza de familia, la compensación pública de las cargas familiares y la promoción de la natalidad. En definitiva, la política familiar franquista lo que perseguía era proteger socialmente lo que suele denominarse la «familia industrial tradicional».

El final de la dictadura y el profundo cambio ideológico y cultural que lo acompañó generaron una fuerte erosión de la legitimidad de la política familiar practicada hasta entonces. Esta deslegitimación ideológica, sin embargo, no se limitó sólo al modelo de protección familiar desarrollado por el régimen anterior, sino que ha terminado extendiéndose incluso a la idea misma de una política familiar. Las prestaciones familiares del sistema de bienestar social sufren una importante reducción, favorecida por las elevadas tasas de inflación registradas en nuestra historia económica reciente. En esta «evaporación» de la política familiar juegan, no obstante, un papel importante también las endémicas crisis financieras de la Seguridad Social, derivadas de la explosión del gasto generado por la maduración de los sistemas de pensiones y los crecientes niveles de desempleo. En este contexto se considera prioritaria la solución de otros problemas sociales.

Son factores ideológicos y económicos los que crean, por tanto, un marco poco propicio para la emergencia de modelos conceptuales alternativos, capaces de legitimar la protección social a la familia en un sistema democrático y plural. La atención y cuidado de los hijos pierde entonces relevancia social y pasa a constituirse en una cuestión estrictamente privada que no incumbe a los poderes públicos. Nótese

que no hacemos referencia al hecho de que las relaciones familiares no sean objeto de regulación legal por parte de los poderes públicos, sino que los mecanismos para compensar parcialmente las cargas familiares entre los miembros de la sociedad han ido debilitándose más y más.

Paralelamente a esta deslegitimación de la política familiar, y al hilo del profundo cambio cultural que conoce España en los últimos lustros, va desarrollándose un nuevo tipo de intervención pública. Está centrada en la protección de los miembros más débiles de la unidad familiar, a saber: la mujer y los niños. Pero es la promoción del papel social de la mujer y de la igualdad de las oportunidades de ambos sexos lo que interesa más a los poderes públicos y a la propia ciudadanía. La protección a la infancia persigue, ante todo, la mejora de su acceso a los servicios públicos (sanidad y educación) y la protección jurídica del menor. La política social para la infancia deriva hacia la ayuda y apoyo a colectivos infantiles desfavorecidos: niños con minusvalías, maltratados o abandonados, y niños de familias con bajos ingresos.

Estos cambios suponen, por tanto, el abandono de la protección de la unidad familiar como una realidad *sui generis*. No se trata, ni mucho menos, de la existencia de un enfoque directamente hostil hacia la familia por parte de los poderes públicos, sino de la ausencia de lo que podríamos denominar un punto de vista familiar. La discriminación de la mujer ha sido objeto de un movimiento social que ha llevado a una respuesta de los poderes públicos; han tomado conciencia del problema, han investigado los factores, dimensión y evolución de la discriminación y han desarrollado medidas de intervención pública más o menos eficaces. Nada similar ha ocurrido en relación con la función generativa y socializadora de las familias. Es incuestionable, dados los valores sociales vigentes, que la protección social de la familia no puede basarse en la incentivación de la permanencia de la mujer en el hogar para hacerse cargo del cuidado de los niños. Esto no significa, no obstante, que la tenencia, cuidado y atención de los niños tenga que ser considerada por los poderes públicos una opción puramente personal, y objeto de protección social sólo en los casos de necesidad acreditada.

Al igual que se ha desarrollado una subcultura de lucha contra la discriminación social por razón de sexo, se hace necesario el desarrollo de un punto de vista familiar; esto es, una mayor toma en consideración por parte de los poderes públicos de los problemas y las condiciones de vida de las familias con hijos. La ausencia de un concepto de

protección social a la familia acorde con el nivel de desarrollo socio-cultural actual se traduce:

- en la ausencia de un reconocimiento efectivo del valor social de la maternidad y

- en el hecho de que la compatibilidad de maternidad y trabajo no constituya un objeto de política pública más que de una forma ciertamente limitada.

La respuesta de la sociedad, de las familias, ha sido la drástica reducción de la natalidad. En una década hemos pasado de una fecundidad que aseguraba en 1981 el nivel de reemplazo o crecimiento demográfico cero, situado en 2,1 hijos por mujer en edad fértil, a una situación en la que la media es de 1,3 hijos por mujer. Este índice es de los más bajos del mundo –sólo Italia y Hong Kong tienen una tasa inferior–, si bien tampoco está muy alejado de los niveles que se registran en buena parte de los países de nuestro entorno.

Son múltiples los factores que se encuentran detrás de esta fortísima caída de la natalidad: el uso cada vez más generalizado de los medios anticonceptivos, la separación de sexualidad y procreación, la extensión de la idea de la planificación familiar y de la maternidad/paternidad responsable, la difusión de valores hedonistas, entre otros. Uno de los factores que, sin duda, más ha influido, aunque su influencia sea (como la de los demás factores) difícilmente aislable y cuantificable, es la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

1.2 La compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer

Hasta no hace mucho tiempo, imperaba en España el modelo de familia industrial tradicional; en él las tareas domésticas, familiares y económicas están divididas con arreglo a estrictos criterios sexuales. Una vez contraído matrimonio, y a más tardar con la aparición del primer hijo, la mujer abandonaba el mercado de trabajo (si participaba en él) para dedicarse al cuidado del hogar y a la atención de sus miembros. Para ello, además, muchas veces contaba con parientes próximos (fundamentalmente sus padres) que podían colaborar en la atención a los niños; incluso, en algunos casos, su marido la ayudaba en la resolución de determinadas tareas relacionadas con los niños. Estos, además, permanecían en casa normalmente hasta los 4 años, y a veces hasta los 6.

Los rápidos cambios que ha registrado buena parte de la sociedad española en los últimos decenios han afectado profundamente a este modelo. No se trata tanto de la desaparición del modelo como tal, cuanto del hecho de que un creciente número de nuevas familias no parecen dispuestas a reproducirlo. Crece el número de matrimonios sin descendencia, se reduce el número de hijos y disminuye el número de familias en las que la madre –y menos aún el padre– está dispuesta a abandonar el mercado de trabajo para hacerse cargo en solitario del cuidado y atención de los hijos. Por otro lado, aunque los parientes más próximos participan en el cuidado y atención de los niños, la pauta social imperante en Occidente de «la intimidad a distancia» entre el núcleo familiar y los parientes próximos, hace que éstos no estén en condiciones ni materiales ni culturales para sustituir a los padres en su función socializadora y supervisora cuando ambos trabajan (tabla 1, en Indicadores).

Así, en 1990, según una encuesta nacional a madres de hijos menores de 5 años, promovida por el Instituto de la Mujer, el 46% de estas mujeres habían abandonado su trabajo para hacerse cargo de las tareas domésticas y familiares, la mayoría por propia voluntad y no por causas ajenas a la misma; algo más de un tercio (38%) optaron por compatibilizar maternidad y trabajo extradoméstico (el restante 15% no había trabajado nunca). Estas habían optado además por familias pequeñas con uno o dos hijos: la mitad de las madres de niños pequeños y que trabajan (concretamente un 51%) tienen solamente un hijo y tres cuartas partes de las que no trabajan (un 76%) tienen uno o dos como máximo. Otras muchas mujeres han optado, por el contrario, por renunciar a la maternidad o posponerla hasta un futuro más halagüeño (tabla 2, en Indicadores).

En el fondo de todo ello se encuentra la masiva incorporación de la mujer española al mercado de trabajo, siguiendo una pauta bien conocida en otros países desarrollados. La tasa de actividad femenina en España era del 22,4% en 1981; una década más tarde era un cincuenta por ciento superior, el 33,1%. A diferencia de otros países, esta incorporación se ha efectuado con escasos mecanismos y posibilidades para poder compatibilizar maternidad y trabajo extradoméstico. La poca flexibilidad del mercado de trabajo, la escasez –cuando no ausencia– de contratos a tiempo parcial, la rigidez de los horarios laborales y escolares, el escaso dinamismo del mercado de trabajo, el miedo al paro, entre otros factores, hacen que las mujeres que tienen un puesto de trabajo más o menos estable se vean obligadas a sopesar profundamente las ventajas e inconvenientes de la maternidad. Hay, por otra parte, una relación directamente proporcional entre el nivel

cultural de la mujer y la mayor o menor ponderación de estos elementos. A ello se añaden, además, otros dos factores:

- las considerables limitaciones en la disponibilidad de recursos ajenos al núcleo familiar para atender y cuidar a los niños y
- la propia concepción de cómo debe ser la educación de los niños.

Respecto a este último factor, algunas encuestas señalan que los padres prefieren asumir la educación de sus hijos pequeños lejos de las influencias de los abuelos y de otros parientes próximos. Algunos progenitores estiman que los abuelos de los niños no están suficientemente preparados para atenderlos. Además, muchos padres de niños pequeños, así como los abuelos, creen que no sería justo que estos últimos se encargasen de la crianza de sus nietos, después de haber dedicado una parte importante de su vida al cuidado de sus propios hijos. Según las mismas encuestas, son numerosos los padres que piensan que la experiencia educativa preescolar es beneficiosa para sus hijos. Consideran que la crianza de los niños en una sociedad moderna como la nuestra requiere un entorno y una atención que no puede proporcionar el núcleo familiar. Según esta opinión, los menores deberían, al menos durante algunas horas al día, poder convivir con otros de su misma edad, con objeto de desarrollar su sociabilidad. Sería conveniente, por otra parte, que en sus juegos fueran atendidos por personal especializado en la primera infancia, a fin de ayudarles a potenciar sus habilidades para el aprendizaje y la adquisición de una creciente autonomía. La amplia difusión de estas opiniones ha quedado reflejada en numerosos estudios.

Por tanto, el gran problema con el que se enfrentan las familias con hijos menores a cargo donde ambos cónyuges quieren trabajar fuera del hogar, es cómo compatibilizar ambas tareas en una sociedad tan poco sensible a esta problemática y en un mercado de trabajo tan rígido.

2. El papel del Estado en la protección social de la infancia

2.1 La compensación pública de cargas familiares

El reconocimiento de la función generativa y socializadora de las familias se traduce, desde el punto de vista del presupuesto de gastos

sociales, bien en transferencias directas bien en transferencias indirectas bajo la forma de un tratamiento fiscal más favorable, o, lo que es más frecuente, en una combinación de ambas. Estas transferencias directas y/o indirectas son conocidas con el nombre de *compensación pública de cargas familiares* y tienen como objetivo aumentar los medios económicos (en dinero) de que disponen las familias en razón directa a las cargas familiares a las que tienen que hacer frente. Esta mejora de los medios económicos de los que disponen las familias puede justificarse desde distintos puntos de vista, según sean las motivaciones de la política familiar. Así, pueden descansar en motivaciones de orden demográfico, con el fin explícito de promover la natalidad; lo más habitual, sin embargo, es que sean motivaciones derivadas de las concepciones y valores subyacentes a la política social: la redistribución de la renta, la promoción de la igualdad de oportunidades o el garantizar un mínimo existencial a todos los menores. Según sea la interpretación de estos valores y su concreción efectiva, así serán los rasgos específicos de los mecanismos de protección social de la familia.

¿Cuál es entonces el nivel de compensación pública de cargas familiares hoy y su evolución reciente? Los indicadores que hemos construido para dar respuesta a esta pregunta nos permiten sacar un conjunto de importantes conclusiones (tablas 3, 4 y 5, en Indicadores).

— En primer lugar, la dimensión económica de la protección social a la familia ha pasado a centrarse mayoritariamente en la vía fiscal, a través de las desgravaciones reconocidas en el impuesto sobre la renta. Al respecto es preciso tener en cuenta que nuestro impuesto sobre la renta es, y ha sido tradicionalmente, muy insensible a las variables familiares.

— En segundo lugar, el nivel agregado de prestaciones ha ido perdiendo importancia dentro del presupuesto social, tanto en términos relativos como en términos nominales (corregida la inflación).

— En tercer lugar, las desgravaciones fiscales individuales que las familias pueden obtener no sólo no varían con arreglo al nivel de vida, sino que tampoco están acompasadas al ritmo de la inflación. Ello es especialmente cierto en el caso de las desgravaciones por hijo a cargo, hasta el punto de ser hoy menores que hace una década.

— En cuarto lugar, la compensación por hijos es incluso inferior (particularmente a partir de la reforma de 1988) a la que se reconocía hasta el presente año a la esposa.

— En quinto lugar, la diferencia en la renta disponible entre una persona soltera y una casada con dos hijos a cargo, una vez liquidado el impuesto sobre la renta y teniendo en cuenta las prestaciones familiares directas, es mínima (un 6% en el caso de trabajadores con ingresos medios), y, además, cada vez menor. La comparación con la mayoría de los países de nuestro entorno socioeconómico en este punto es claramente desfavorable para nuestro país.

En la literatura internacional existen distintos estudios que tratan de determinar el coste de crianza de los hijos. A pesar de la elevada variabilidad de dicho coste en función de distintos factores (lugar de residencia, nivel de renta, nivel cultural, entre otros), puede retenerse, a título ilustrativo y a efectos de valoración de nuestro sistema de compensación público de cargas familiares, el cálculo realizado para Francia por Gilliand. Según este autor, un hijo supone un coste del 24% de la renta familiar, dos hijos suponen el 43% y tres hijos el 60%. Según estos cálculos, una familia con ingresos iguales al salario mínimo tendría en 1993 unos costes por educación y cuidado de un hijo de 14.047 pts. mensuales; la compensación pública de cargas familiares ascendería en este caso (con un coste realmente mínimo) a un 20% del mismo. Cuanto mayor fuera la renta bruta familiar, tanto mayor sería el coste y, en consecuencia (al tratarse de transferencias o deducciones fijas), menor sería el grado de compensación. El tratamiento fiscal dado a los rendimientos del capital mobiliario es, comparativamente, más generoso que el que se proporciona a los niños.

La conclusión que puede sacarse, por tanto, es que, en el marco de la voluntad de una neutralidad fiscal con respecto al tipo de vínculo conyugal de los padres, el reconocimiento económico de la función generativa y socializadora de las familias es actualmente extremadamente bajo y además con tendencia decreciente.

Un aspecto positivo destacable en este contexto es la racionalización que han conocido las prestaciones directas de la Seguridad Social. A partir de la ley de pensiones no contributivas, las asignaciones por hijo a cargo han pasado a concederse únicamente a las familias con menores ingresos (que en su mayoría no podían beneficiarse de las desgravaciones fiscales) o con hijos minusválidos; su cuantía es, además, apreciable comparativamente (3.000 pts./mes, como mínimo), aunque no está indizada con arreglo a la inflación. La compensación pública de cargas familiares adquiere, así, cierto tinte redistributivo, al menos en su concepción. Esta racionalización acabó con la grave contradicción que aquejaba a nuestro sistema de protección social a la infancia: la rápida erosión de las prestaciones familiares de la

Seguridad Social, que desde 1971 hasta 1991 se cifraba en 250 pts. mensuales por hijo a cargo, y el desplazamiento de la protección a las desgravaciones fiscales en el impuesto de la renta tuvieron como consecuencia que quienes más lo necesitaban (aquellos que se encontraban por debajo del umbral de imposición) se veían privados de las únicas transferencias de cierta entidad. No obstante, difícilmente puede considerarse que los niveles de protección actuales sean muy efectivos.

En definitiva, y tomando prestada una terminología propia de la economía, podemos afirmar que la tenencia, cuidado y atención de los niños ha pasado a considerarse socialmente como un bien de consumo estrictamente privado, en mayor medida incluso de lo que se considera la vivienda familiar.

2.2 El papel del Estado en la compatibilización de maternidad y trabajo extradoméstico de ambos cónyuges

En primer lugar, es preciso subrayar que el papel que puede asignarse al Estado en la tarea de contribuir a compatibilizar maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer es importante, pero no exclusivo. Todos los agentes sociales, y singularmente los económicos, tienen que colaborar.

Un paso importante en este sentido se dio en 1989 al extenderse el permiso laboral por maternidad a 16 semanas; se previó, incluso, la posibilidad de disfrute de este permiso por parte del padre durante las cuatro últimas semanas. Ahora bien, ¿qué sucede una vez que termina el permiso por maternidad? Aunque el problema no se agota, ni mucho menos, con la oferta de puestos escolares para los menores de 6 años (edad a la que comienza la educación obligatoria), la oferta de este tipo de recursos a las familias constituye un aspecto de suma importancia.

Las principales iniciativas de la Administración estatal central en materia de atención y educación a los menores de 6 años se caracterizan por su variedad, por la ausencia de un punto de vista familiar y por no haber sido diseñadas desde una única institución. Dos Ministerios poseen competencias en esta materia: el Ministerio de Educación y Ciencia, y el de Asuntos Sociales.

De forma más específica, las actuaciones públicas han estado dirigidas fundamentalmente en tres direcciones:

- provisión pública de servicios,
- regulación de la oferta no estatal,
- apoyo a determinadas iniciativas privadas.

Por lo que se refiere a la provisión pública de servicios, la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo en 1990 marcó el inicio de una nueva política. La etapa de 0 a 6 años quedaba definida como período educativo, a diferencia de la anterior Ley General de Educación, en la cual dicho período educativo se limitaba a las edades comprendidas entre 2 y 6 años. Aunque no se trata de una educación obligatoria, las Administraciones públicas se comprometieron a garantizar la existencia del número de plazas necesarias para atender todas las demandas que se presentasen.

La puesta en práctica de la medida significaría con toda seguridad el incremento de puestos escolares públicos en los años siguientes, ya que había un elevado número de niños menores de 6 años que aún no acudían a centros educativos, y existía, en consecuencia, una demanda potencial de ese tipo de plazas escolares. Ante esta nueva situación, el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Asuntos Sociales pusieron en marcha algunos programas.

Las iniciativas adoptadas por el Ministerio de Educación y Ciencia en el territorio que administra se han plasmado en la ampliación del número de plazas preescolares en centros públicos para alumnos de 3, 4 y 5 años. Así, en el curso 1990-1991 el 14% de los niños de 3 años asistían en España a un centro escolar de este tipo, porcentaje que asciende al 60,9% para los de 4 años y al 66,2% para los de 5 años. En lo concerniente a los niños de 0, 1 y 2 años, el Ministerio no ha dispuesto directamente las necesarias escuelas infantiles, y ha optado por invitar a las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Organizaciones No Gubernamentales para que oferten las plazas necesarias. Esta estrategia, en la práctica, ha provocado la existencia de dos políticas bien diferenciadas: una dirigida a los menores de 3 años, y la otra a los niños que sobrepasan dicha edad. En la primera la oferta de puestos preescolares públicos es muy reducida: sólo un 0,16% de los niños de 2 años asistían en el curso 1990-91 a una escuela infantil dependiente del Ministerio, y el 0,48% de los niños de esa edad asistían a otro tipo de centros públicos. En la segunda, sin embargo, se han intensificado las actuaciones.

Por su parte, el Ministerio de Asuntos Sociales no construye ni gestiona directamente escuelas infantiles, pero está involucrado en la

promoción de la oferta pública de puestos preescolares para niños menores de 3 años. En este ámbito, y desde el curso 1990-1991, es responsable de un programa de subvenciones a proyectos municipales, cofinanciados con las Comunidades Autónomas, para incrementar la oferta de servicios de atención a la primera infancia (0-3 años).

Tanto en los centros creados y gestionados por el Ministerio de Educación y Ciencia como en los proyectos subvencionados desde el Ministerio Asuntos Sociales se intenta, por lo general, ofertar plazas escolares a niños menores de 6 años en aquellos casos en que no existe la oferta de dichos servicios por parte del mercado. Otro criterio importante es que en la admisión a los centros del Ministerio de Educación y Ciencia tienen preferencia, entre otros, los hijos de familias con bajos ingresos, pues se considera que los padres no están en condiciones de hacer frente a los precios de los centros privados. La misma lógica de actuación se encuentra en el Ministerio de Asuntos Sociales: a la hora de examinar los programas para la primera infancia susceptibles de recibir subvención, el Ministerio utiliza en su evaluación determinados criterios sociales; entre otros: que los servicios se creen en barrios suburbiales desfavorecidos socialmente o en barrios de nueva creación, que contribuyan al asentamiento de población rural, o que se implanten en zonas donde se registra un crecimiento demográfico importante.

Además de la provisión de plazas en centros públicos escolares, el Estado ha intervenido recientemente, y de manera aún tímida, en este área para regular algunas iniciativas privadas. Debe recordarse que hasta 1990, año de aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, apenas existía realmente una reglamentación de las escuelas infantiles privadas. A partir de entonces, los diversos textos legales que tratan de la educación infantil se interesan por las condiciones en que ofrecen sus servicios las guarderías privadas. Se inició en ese momento un plazo de 10 años, en el transcurso de los cuales todas las guarderías españolas deberían adaptarse a la nueva normativa. Se registra en el caso español un desfase en lo referente a la regulación administrativa de estas actividades, desfase que pretende eliminarse en un decenio. Otros países occidentales cuentan desde hace tiempo con estrictas regulaciones al respecto, e incluso en ámbitos distintos a las guarderías. En España la previsión reguladora sólo afectará a las guarderías, sin que existan planes para ampliar la regulación a otras áreas del cuidado infantil.

Como decíamos, además de ofertar servicios y de regular determinadas actividades privadas, la Administración central ha apoyado se-

lectivamente algunas iniciativas privadas en el área que nos ocupa. En esta línea, la actuación más importante realizada por el Ministerio de Educación y Ciencia es su política de subvenciones a los centros escolares privados que ofertan plazas para niños menores de 6 años. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Sociales ha desarrollado dos programas a este respecto:

— En primer lugar, desde el curso 1989-1990 este Ministerio subvenciona a Organizaciones No Gubernamentales sin ánimo de lucro para la realización de proyectos en relación con la primera infancia; la financiación se lleva a cabo a cargo del 0,5% del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que los contribuyentes destinan a fines sociales de interés general.

— Y, en segundo lugar, desde 1992, el Ministerio de Asuntos Sociales se encarga de subvencionar a guarderías laborales (muchas de ellas privadas, aunque no todas), a través de las Comunidades Autónomas. Se entiende por «guarderías laborales» aquellas *«sin ánimo de lucro, que faciliten el cuidado, custodia y desarrollo de la educación preescolar a los hijos menores de 6 años de mujeres trabajadoras por cuenta ajena o de trabajadores por cuenta ajena que carezcan de personas de su familia que les atiendan»*.

La oferta de servicios educativos para los menores de 6 años se caracteriza, en síntesis, por la ausencia de un punto de vista familiar explícito, en el que el objetivo de promover la compatibilidad de maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer sea el eje central (tabla 6, en Indicadores). Las preocupaciones de las autoridades públicas son, en relación con este tema, esencialmente educativas. No cabe duda de que lo educativo es importante, pero no es suficiente para resolver los principales problemas a los que se enfrenta un número importante y creciente de familias españolas. Por otra parte, es de lamentar en lo educativo mismo la tardía intervención en la calidad de la provisión privada de servicios de guardería.

3. El futuro de la protección social de la infancia

No parece probable una reorientación importante de las políticas públicas de protección social a la infancia. La atención y cuidado de los niños se seguirá considerando, básicamente, un asunto privado. Existe una clara falta de conciencia social y de intencionalidad política, tanto por parte del Gobierno como de los propios partidos de la

oposición. La ausencia de actualización de las asignaciones públicas por hijo a cargo y de las desgravaciones por este mismo motivo en el impuesto de la renta así lo evidencian. Sería deseable una mayor sensibilidad hacia dos situaciones en particular: las familias con menores niveles de ingresos y las familias monoparentales. Estas últimas se encuentran, frecuentemente, con grandes dificultades.

Por otro lado, como hemos indicado ya, el problema del cuidado de los niños pequeños tiene una importancia creciente en la sociedad española. Y esta relevancia creciente tiene lugar en un momento en que el Estado de Bienestar está obligado a reducir el gasto público y el gasto social para hacer frente al abultado déficit público. Ante este panorama, no debe extrañar que el Estado haya optado por no asumir directamente esta tarea, a diferencia de lo que ha hecho en otros terrenos, y que contemple su actuación sobre la base de contar con las iniciativas privadas. Su desidia y lentitud en legislarlas y en paliar los efectos de la regulación es mucho menos justificable. No es válido el argumento de que, si la Administración fuese demasiado estricta al respecto, muchas escuelas infantiles privadas que hoy existen tendrían que cerrar sus puertas. Sólo el Estado puede establecer reglamentaciones generales en orden al bien público, que es también el bien privado. Así pues, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para conciliar la salvaguardia de la calidad de estos servicios con la demanda real existente.

III. INDICADORES

A continuación se ofrecen algunos indicadores sobre la protección social a la infancia, entendida ésta en términos amplios. Así se recogen, por un lado, indicadores sobre la intensidad de la compensación pública de cargas familiares, tanto en su vertiente de prestaciones directas, como en lo que se refiere a las desgravaciones fiscales. Estos datos se comparan además con la intensidad de la protección a la familia en los países de nuestro entorno sociocultural. Por otro lado, se presentan datos relativos a la problemática de la compatibilidad de maternidad y trabajo extradoméstico de la mujer. Los indicadores sobre la escolarización de los menores pueden encontrarse en el capítulo correspondiente a la enseñanza no universitaria.

En la tabla 1 se recogen las respuestas dadas por las madres que trabajaban y declaraban tener problemas para compatibilizar el cuidado y atención de los hijos con el trabajo extradoméstico, aproximadamente la mitad de este tipo de madres. La tabla 1 muestra, por tanto, la importancia relativa de los distintos problemas que se citan. Al admitirse sólo una respuesta, aunque las alternativas no son mutuamente excluyentes, ha de entenderse que el problema que se cita es considerado por la entrevistada como muy importante. Destaca en este sentido, sobre todo, la rigidez de los horarios y las dificultades para encontrar una sustitución satisfactoria a la madre, así como el sentimiento de culpa en relación a la falta de cuidado suficiente a los niños.

En las tablas 1, 2 y 6 aparecen datos procedentes de una encuesta realizada por encargo del Instituto de la Mujer en 1990 a una muestra representativa de familias españolas con al menos un hijo menor de 6 años. El objetivo de estas tablas es ilustrar algunas de las dificultades y la situación de las familias españolas con hijos menores de dicha edad. En la tabla 2 se muestra la composición familiar según el número de hijos de este tipo de familias, distinguiendo además entre familias en las que la madre se encuentra laboralmente activa, familias en las que la mujer ha abandonado el trabajo mayormente para hacerse cargo del cuidado y atención de los hijos, y aquellas familias en las que la madre no ha trabajado nunca.

Resulta sorprendente comprobar que este último tipo de familias no son las que mayor número de hijos tienen. Por otro lado, las familias donde la mujer trabaja fuera del hogar tienen mayoritariamente sólo un hijo, si bien casi la mitad de estas familias tiene más de un hijo (en la mayoría de los casos de más edad que 6 años).

En la tabla 3 se muestra la evolución reciente de la protección social a la familia en España medida en pesetas constantes, convertidas además para su más fácil lectura en números índices. Las cantidades que aquí se recogen suponen el total de transferencias en dinero o en especie, directas o fiscales (desgravaciones) transferidas a las familias para compensar públicamente las cargas familiares. En dicho cuadro puede comprobarse cómo las prestaciones directas de la Seguridad Social han continuado perdiendo su importancia tanto en términos absolutos como relativos, en favor de las prestaciones fiscales. En relación a estas últimas, es preciso destacar que su aumento se debe fundamentalmente al incremento en el número de declaraciones de rentas, antes que a una mejora de las prestaciones, como puede comprobarse en la tabla 4.

En la tabla 4 se recoge la evolución de las desgravaciones por hijo a cargo y por matrimonio o declaración conjunta, según los casos. La deducción variable no ha de entenderse como una deducción por matrimonio, dado que solamente pueden beneficiarse de ésta aquellas unidades familiares con más de un perceptor de rentas gravables. Para captar mejor la evolución de la intensidad protectora por esta vía se presentan los datos en valores constantes y en números índices. Puede observarse así fácilmente cómo la protección por hijos a cargo ha perdido sistemáticamente importancia en términos reales desde 1981. La prestación por matrimonio presenta una tendencia menos nítidamente decreciente. El sustancial aumento que se registra en 1989 se debe a la cualificación de inconstitucionalidad parcial de la Ley reguladora del IRPF en 1988.

En la tabla 5 aparece el aumento de la renta disponible neta de una familia obrera con ingresos medios y compuesta por cónyuge y dos hijos a cargo respecto a un trabajador soltero con iguales ingresos en distintos países de la OCDE. Este indicador recoge, por tanto, ante todo los efectos combinados de las prestaciones familiares directas y fiscales, porque lo que el indicador refleja es el incremento de renta con respecto a la renta disponible de un soltero derivado de dichas prestaciones. El diferente grado de presión fiscal queda neutralizado al referirse el indicador precisamente a la renta neta de un trabajador con iguales ingresos y sin cargas familiares. Una vez más se constata la gran variabilidad entre los países, si bien el abanico tan amplio que se observa en la tabla 7 se reduce apreciablemente. No existe una tendencia clara a la reducción de la intensidad protectora a la familia, así como tampoco se puede constatar una tendencia hacia una mayor convergencia.

En la tabla 6 se muestra la asistencia o no de los hijos menores de 6 años de estas familias a algún centro docente. En dicha tabla se puede observar cómo la mayor frecuencia de asistencia a un centro escolar o guardería se da entre las familias en las que ambos cónyuges trabajan fuera del hogar, si bien puede constatarse cómo una proporción nada desdeñable acude a otros mecanismos para poder compatibilizar trabajo extradoméstico y maternidad.

En la tabla 7 presentamos las prestaciones familiares directas, esto es, las prestaciones en dinero procedentes de los distintos mecanismos de aseguramiento social existentes en los diferentes países comunitarios por cada hijo, así como para una familia con tres hijos - prestaciones mensuales en ECUs a 1 de julio de 1988-. Estas prestaciones excluyen beneficios (desgravaciones) fiscales, así como complementos específicos en determinadas circunstancias (bajos ingresos, permanencia en el hogar de la mujer, por edad, etc.). Para facilitar la comparación entre países, la tercera columna recoge cuánto mayores son las prestaciones familiares que obtiene una familia con tres hijos en los distintos países comunitarios en comparación con lo que recibe en España. En dicha tabla podemos observar, por un lado, cómo las prestaciones directas por hijo a cargo no sólo varían entre países, sino que también en la mayoría varía igualmente según el rango de los hijos. Por otro lado, puede constatarse la enorme variabilidad en la intensidad protectora entre unos países y otros, siendo España el país donde menor grado de protección existe, con unas diferencias de gran magnitud, fundamentalmente por lo exiguo del nivel de protección española en dicha fecha (250 pts./mes por hijo a cargo). Estas comparaciones deben, sin embargo, completarse con datos procedentes de las desgravaciones fiscales por cargas familiares, lo que hacemos en la tabla 5.

En la tabla 8 se recoge la evolución durante las dos últimas décadas de la actividad laboral femenina, que, como se ha indicado, se encuentra tras la fuerte caída de la natalidad registrada en nuestro país en los últimos años. Si se hace una lectura longitudinal de los datos, puede constatarse la profunda modificación que se ha dado en la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, particularmente a partir de la segunda mitad de la década de los 80.

Tabla 1 – Problemas planteados por el horario de trabajo de la madre en relación al cuidado de los hijos menores de 6 años. En porcentajes

PROBLEMAS	TOTAL
Problemática personal:	
– «Tengo que llevarlo/s a una guardería», «Tener que llevarlos tan pequeños».	6,3
– No tener a nadie con quien dejarlos, dejar a los hijos solos, no sabe dónde dejarlos.	6,6
– Los tiene que dejar con otra persona, tener que dejarlo/s con otra persona.	12,9
– «No tengo tiempo para jugar con ellos».	7,9
– «No los puedo atender bien», «no puedo ocuparme de ellos», «no los veo casi».	15,4
– Llevarlos / traerlos del colegio o guardería.	4,7
– Levantarlos.	1,3
– «Lo dejo con mi madre», «lo tengo que dejar con un familiar», «tengo que depender de la familia».	10,1
Problemática funcional:	
– «Darles la comida».	3,1
– «Tienes que buscar a otra persona».	6
– El horario de la guardería no es coincidente/no cubre toda la jornada, los horarios de la guardería.	17,6
– No puede ir a la guardería/colegio.	0,3
– Otras respuestas.	3,5
– No sabe / no contesta.	8,8
Suma	100

Fuente: Instituto de la Mujer, *El reparto de responsabilidades familiares: de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos*, Madrid, nov. 1990

Tabla 2 – Composición familiar, según número de hijos y según situación laboral de la madre, en una muestra representativa de familias con al menos un hijo menor de 6 años en 1990. En porcentajes

Nro. de hijos	Total Base = 2.000	Situación laboral de la madre		
		Trabaja actualmente Base = 761	Trabajaba antes Base = 928	No ha trabajado nunca Base = 310
Uno	40,3	51	33,3	35,2
Dos	38,3	32,1	43,4	38,7
Tres y más	21,3	17	23,3	26,1
Nro. medio estimado de hijos	1,8	1,6	2,2	1,9

Fuente: Instituto de la Mujer, *El reparto de responsabilidades familiares: de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos*, Madrid, nov. 1990

Tabla 3 – Gastos en protección social directa y fiscal a la familia en España, 1980-1990 (a). En millones de pts. de 1983 y números índices

Años	1980	1983	1985	1988	1989	1990
Función maternidad	55.662	54.324	51.697	54.943	56.938	57.781
Prest. en dinero (b)	13.055	13.338	13.530	13.924	14.449	14.281
Prest. en especie (c)	42.607	40.986	38.167	41.019	42.489	43.500
Función familia	116.997	83.868	67.108	51.809	51.112	48.108
Prest. en dinero (d)	99.433	67.615	50.816	33.658	31.848	29.734
Prest. en especie (e)	17.564	16.252	16.292	18.150	19.263	18.375
TOTAL PREST. DIRECTAS	172.659	138.192	118.805	106.752	108.050	105.889
Prest. directas Nros. índices	100	80	69	62	63	61
Prest. fiscales matrimonio	72.076	81.916	88.614	108.985	106.301	106.989
Prest. fiscales por hijo	89.377	106.241	105.460	106.349	105.391	106.181
TOTAL PREST. FISCALES	161.453	188.157	194.074	215.335	211.692	213.170
Prest. fiscales Nros. índices	100	117	120	133	131	132
TOTAL PREST A FAMILIA (sin matern.)	278.450	272.025	261.182	267.144	262.804	261.278
Prest. familiares Nros. índices	100	114	123	96	94	94

(a) Estos datos están elaborados con arreglo a la metodología SEEPROS de Eurostat, incluyen, por tanto, no sólo las prestaciones directas de la Seguridad Social, sino también las prestaciones familiares de las Mutualidades de funcionarios, así como determinadas prestaciones en especie.

(b) Incluye el salario de sustitución durante el permiso por maternidad y la asignación por nacimiento (suprimida en 1985, a los funcionarios en 1990).

(c) Corresponde a las estimaciones de gasto sanitario destinado a maternidad.

(d) Corresponde a asignaciones por hijo (hasta 1987, salvo funcionarios) y otras personas a cargo, asignaciones por matrimonio (suprimida en 1985, para funcionarios en 1990).

(e) Corresponde a subvenciones a guarderías infantiles, alimentación infantil en centros de enseñanza y otros servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Anuario de Estadísticas Laborales*, varios años y Ministerio de Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria*, varios años.

Tabla 4 – Evolución de las desgravaciones fiscales por cargas familiares en el impuesto sobre la renta, 1979–1991. En números índices correspondientes a pts. constantes de 1983

	1980	1981	1983	1985	1987	1989	1991
Matrimonio	100	103	105	106	103	150	149
Hijos	100	109	109	105	103	99	97

Nota: Los valores correspondientes a 1980 son 14.580 pts. por matrimonio y 10.292 pts. por hijo. En 1991 los valores nominales eran 40.000 y 20.000 pts. respectivamente.

Fuente: Elaboración CECS sobre datos del Ministerio de Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria*, varios años.

Tabla 5 – Aumento de la renta disponible neta (a) de una familia obrera con ingresos medios (b) y compuesta por cónyuge y dos hijos a cargo, respecto a un trabajador soltero con iguales ingresos, medido como porcentaje del salario bruto (c)

Países/Años	1979	1981	1984	1987	1988	1989	1990
Bélgica	20.3	19.7	22.3	19.9	21.5	25.6	24.5
Dinamarca	9.8	9.1	10.7	12.5	13.9	14.2	14.0
Francia	13.5	13.9	15.2	14.2	14.2	14	14.4
Alemania	11.7	12.8	11.8	14.5	13.7	13.5	13.7
Grecia	19.3	19.2	18.9	1.7	2.5	2.1	:
Irlanda	14.7	13.2	13.7	13.6	12.4	11.8	11.5
España	5.5	5.9	5.1	4.9	5.7	5.6	5.5
Suecia	10.6	10.2	8.7	11.4	10.6	9.5	9.9

(a) La remuneración neta corresponde a las ganancias brutas menos la cuota correspondiente al impuesto sobre la renta y las cotizaciones de los asalariados a la Seguridad Social más las transferencias familiares. El tipo impositivo sobre la renta utilizado para estos cálculos no toma en consideración las desgravaciones fiscales no lineales.

(b) Los ingresos medios corresponden a la media de los salarios de los trabajadores del sector manufacturero.

(c) Ello quiere decir, por ejemplo, que un obrero belga con esas cargas familiares en 1990 disponía de un 24,5 % más de su salario bruto que uno soltero. Sus rentas disponibles netas eran 90,5 y 90 % de su salario bruto respectivamente.

Fuente: Elaboración CECS a partir de OCDE, *The Tax/Benefit Position of Production Workers*, París, varios años, cuadro 4.

Tabla 6 – Asistencia de los hijos menores de 6 años a un centro escolar o guardería, según la situación laboral de la madre, en una muestra representativa de familias con al menos un hijo menor de 6 años en 1990. En porcentajes

Asistencia	Total Base = 2.000	Situación laboral de la madre		
		Trabaja actualmente	Trabajaba antes	No ha trabajado nunca
		Base = 761	Base = 928	Base = 310
Sí, todos	41,3	53,4	34,2	32,8
Uno/s sí, otro/s no	12,4	10,9	13,5	12,9
No, ninguno	46,2	35,5	52,3	54
N.s. / N.c.	0,2	0,3	0,1	0,3

Fuente: Instituto de la Mujer, *El reparto de responsabilidades familiares: de la demanda femenina y sus expectativas sobre las redes de cuidados de hijos*, Madrid, nov. 1990.

Tabla 7 – Importes mensuales, expresados en ECUs, de las prestaciones familiares directas en los países de la Unión Europea, a fecha 1 de julio de 1988

	Prestaciones por cada hijo a cargo*	Prest. a una familia con 3 hijos a cargo	Relación entre España y los demás países
Bélgica	50,1 – 138,4	281,1	51
Dinamarca	51,1	153,3	28
R.F. Alemania	24,1 – 115,6	178,2	33
Grecia	5,5 – 14,5	41,6	8
España	1,8 – 2,5	5,5	1
Francia	80,9 – 103,7	184,7	34
Irlanda	19,5 – 28,1	58,4	11
Italia	13 – 40,9	52,1	10
Luxemburgo	40,4 – 121,3	271,1	50
Países Bajos	45,6 – 78,9	162,8	30
Portugal	7	21	4
Reino Unido	47,2	141,5	26

* Estas prestaciones son lineales, dependiendo en la mayor parte de los países del rango en la filiación. Además de estas prestaciones lineales, algunos países disponen de prestaciones complementarias por menores ingresos, según la edad de los hijos y a las madres que no trabajan fuera del hogar por cuidado de los hijos menores de 2 ó 3 años.

Fuente: Adaptado de E. González Sancho, «Apuntes sobre la situación de la protección a la familia en España en 1989 y sobre la conveniencia de mejorarla» en Instituto Sindical de Estudios, *Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza*, Madrid, 1989.

Tabla 8 – Evolución de la actividad laboral de las mujeres españolas medida en términos de ocupación y por tramos de edad, 1964–1989. Porcentaje de mujeres ocupadas respecto al total de mujeres de cada grupo de edad

Año	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–49	50–54	55–59	60–64	65–69	Total
1964	38,2	43,0	26,0	19,6	19,5	20,6	22,0	22,0	20,8	16,8	11,8	22,6
1969	39,2	48,3	27,7	20,0	20,8	20,9	20,8	22,0	20,7	17,7	10,7	23,0
1974	43,3	55,4	34,8	27,2	26,6	27,9	29,0	27,9	26,1	22,0	12,4	28,1
1979	25,9	44,9	37,0	27,9	28,2	27,6	27,7	25,5	23,6	17,7	9,3	24,1
1984	13,6	29,9	38,1	33,3	27,8	26,9	25,3	23,2	21,0	15,5	4,8	20,8
1989	17,4	37,6	44,4	42,1	38,4	34,2	28,2	25,6	22,0	14,2	4,1	24,8

Fuente: Luis J. Garrido, *Las dos biografías de la mujer en España*, Instituto de la Mujer, Madrid, 1993, p. 254.