FUNDACIÓ JAUME CARLES 1376

# LA PROTECCIÓ ECONÒMICA A LA INFÀNCIA A L' ESTAT ESPANYOL

## EL SISTEMA DE PRESTACIONS PER FILL/A A CÀRREC (1990/2001)

Treball de recerca
Autora: Alejandra Obiol i Francés
Director: Lluís Flaquer i Vilardebò
Data: Setembre de 2003
Departament de Sociologia
Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia
Universitat Autònoma de Barcelona

# INDEX

**LLISTAT DE TAULES** vi

**LLISTAT DE GRÀFICS** x

**LLISTAT DE MAPES** xi

**AGRAÏMENTS** xii

**INTRODUCCIÓ** 1

1.Les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol: construint una mirada analítica 1

1.1.L'objecte d'estudi 1
1.2.L'elecció de l'objecte d'estudi 3
1.3.Observant les prestacions per fill/a a càrrec 5

2.Hipòtesis de partida 8

3.Consideracions metodològiques 10

4.Estructura del treball de recerca 14

**I PART**
**EL LLOC DEL SISTEMA DE PRESTACIONS PER FILL/A A CÀRREC EN ELS FLUXES DE BENESTAR** 17

**1. Les famílies com a objecte de protecció social** 18

1.1. L'Estat com a garant del benestar de les famílies: les polítiques familiars 19

1.2. Desenvolupament històric de les polítiques familiars a l'àmbit europeu 24
1.2.1.Els orígens a l'Europa pre-bèl·lica 25
1.2.2.Consolidació de la família com a objecte de protecció social (1945-1959) 26
1.2.3.Redescobrint la pobresa (1960-74) 28

1.3. Les polítiques familiars a l'actualitat 30

1.4. Conclusions. Les polítiques familiars i les transformacions en la concepció del benestar 34

**2. Les polítiques familiars en el marc dels règims de benestar** 36

2.1 Contextualització: la perspectiva comparada i tipològica 38

2.2. La conceptualització dels règims de benestar: "Els tres móns de l'Estat del benestar" 42

2.3. Repensant els móns del benestar 46
2.3.1. Ampliant la tríada dels règims de benestar: El cas d'Europa del Sud 47
2.3.2. Reconsideració dels règims de benestar des d'una perspectiva de gènere 50
2.3.3. "Famílies de nacions": un punt de vista complementari 53

2.4. Els règims de benestar i les polítiques familiars en el marc europeu. El cas del Sud d'Europa. 56
2.4.1. Els règims de benestar i les polítiques familiars 56
2.4.2. Les polítiques familiars a l'àmbit sudeuropeu 58

2.5. Conclusions. El suport econòmic a la infància: espai de confluències 67

3 El lloc del suport econòmic a la infància dins les polítiques familiars 70
3.1. Les prestacions econòmiques com a mesures de benestar 72

3.2. Naixement i desenvolupament històric de les prestacions per fill/a a càrrec a l'àmbit europeu 76

3.3. Règims de benestar i el suport econòmic a la infància a l'actualitat 80
3.3.1.El cost de la infància, assumpte públic o assumpte privat? 80
3.3.2.Les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec als diferents règims de benestar 85
3.4. Conclusions. Les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec com a símbol del compromís estatal amb les famílies 96

**II PART**
**EL SUPORT ECONÒMIC A LA INFÀNCIA EN LES DINÀMIQUES D'EXCLUSIÓ** 98

**4. El sistema explícit de protecció econòmica a la infància: les prestacions per fill/a a càrrec** 100

4.1. Orígens i evolució històrica durant temps dictatorial 101
4.1.1.Primera etapa del règim franquista: 1938-principis de la dècada dels 60 101
4.1.2.Segona etapa del règim franquista: dècades dels 60 i 70 110
4.1.3.Els subsidis familiars durant la transició (1975-1982) 113
4.1.4.Els subsidis familiars en temps de democràcia 115

4.2. L'estat actual de la protecció econòmica per fill/a a càrrec 120
4.2.1.Definició i gestió 120
4.2.2.Causants 122
4.2.3.Requisits d'accés al programa com a beneficiari/a 125
4.2.4.Quanties 130

4.3. Complementant el sistema de prestacions per fill/a a càrrec: la promulgació de mesures addicionals 131
4.3.1.A nivell estatal 131
4.3.2.A nivell autonòmic 133

4.4. Conclusions: la construcció del sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol 139

**5.La pobresa com a element d'exclusió de les famílies. Els efectes a la infantesa** 143

5.1.Conceptualitzant l'exclusió social 145

5.2. La pobresa com a factor exclusògen. El cas dels infants 157

5.3.Conclusions. Heretant la pobresa? El paper de l'Estat del benestar 169

**6. Les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol: una anàlisi de cas** 172

6.1. Apunts metodològics 175

6.2. L'assistencialització del sistema de prestacions per fill/a a càrrec. 178
6.2.1.La pèrdua de centralitat de la política familiar a l'Estat espanyol 179
6.2.2.Desvirtuació del tarannà familiar del sistema de prestacions per fill/a a càrrec espanyol 189

6.3. La incidència de les prestacions per fill/a a càrrec en la renda de les famílies 208

6.4. Regionalitzant la perspectiva d'anàlisi 219
6.4.1.Les prestacions familiars a les Comunitats Autònomes 220
6.4.2.Les prestacions per fill/a a càrrec: un exemple de la uniformitat territorial de la protecció familiar espanyola 228

6.5. Conclusions. Les prestacions per fill/a a càrrec: personificació del familiarisme espanyol 236

**CONCLUSIONS** 239

1.Principals pretensions de la recerca 239

2.Resultats obtinguts 243

2.1. La insuficiència de la informació de l'INSS 243
La consideració de les prestacions per fill/a a càrrec com a talaia 244
2.2. El pes de la variable històrica en la configuració de les prestacions per fill/a a càrrec 245
2.3. Erosió del poder compensatori de les prestacions per fill/a a càrrec 248
2.4. L'assistencialització del sistema de prestacions 249
2.5. Les prestacions per fill/a a càrrec com a element d'exclusió 252
2.6. Regionalitzant les diferències 255

3.El cost dels fill/es: un assumpte privat 256

**BIBLIOGRAFIA** 257

## LLISTAT DE TAULES

**Capítol II**

*Taula 2.1.*
Taxes conjunturals de natalitat. Unió Europea, 1970-2000 59
*Taula 2.2.*
Taxa d'ocupació femenina. Unió Europea, 1980-2000 62

**Capítol III**

*Taula 3.1.*
Les prestacions familiars a la Unió Europea, 2002 88

**Capítol IV**

*Taula 4.1.*
Escala de càlcul per a la quantia del subsidi familiar. Estat espanyol, 1938 104
*Taula 4.2.*
Quanties de les prestacions per fill/a a càrrec segons perfil del/la causant. Estat espanyol, 2001 130

**Capítol V**

*Taula 5.1.*
Proporció de persones vivint sota el llindar de pobresa.
Unió Europea, 1996 162
*Taula. 5.2.*
Composició de les llars. Proporció per tipus de llar respecte el total de la població resident a llars privades. Unió Europea, 1996 163
Taula 5.3.
Incidència de la pobresa en les famílies monoparentals encapçalades per dones. Diversos estats de la Unió Europea, anys 90 166

**Capitol VI**

*Taula 6.1.*
Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec. Estat espanyol, 1983-1990 179
*Taula 6.2.*
Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec. Total sistema. Estat espanyol, 1991-2001 182
*Taula 6.3.*
Evolució percentual de la despesa en assegurances socials Estat espanyol, 1943-1952 183
*Taula 6.4.*
Prestacions familiars com a percentatge del PIB i del total de prestacions econòmiques. Estat espanyol, 1960-2000 184
*Taula 6.5.*
Despesa en protecció social segons funcions. Distribució i variació percentual. Estat espanyol, 1980-2000 185
*Taula 6.6.*
Prestacions familiars com a percentatge del PIB
Unió Europea, 1958-1997 187
*Taula 6.7.*
Prestacions per fill/a a càrrec com a percentatge del PIB
Unió Europea, 1980-1997 188
*Taula 6.8.*
Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec segons edat del causant. Total sistema. Variació percentual. Estat espanyol, 1991-2001 190
*Taula 6.9.*
Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec segons l'edat del causant. Estat espanyol, 1991-2001 191
*Taula 6.10.*
Taxa de cobertura del sistema de prestacions per fill/a a càrrec dels menors de 18 anys. Estat espanyol, 1991-2001 193
*Taula 6.11.*
Causants de prestacions per fill/a a càrrec segons minusvalidesa.
Estat espanyol, 1991-2001 195
*Taula 6.12.*
Variació percentual dels causants segons minusvalidesa
Estat espanyol, 1991-2001 195
*Taula 6.13.*
Taxa de cobertura dels causants amb minusvalidesa.
Estat espanyol, 1999 196

*Taula 6.14.*
Recursos econòmics destinats a les prestacions per fill/a a càrrec segons els causants patesquen o no minusvalidesa.
Estat espanyol, 1991-2001 197
*Taula 6.15.*
Cost mitjà per tipus de causant expressat en pessetes constants. Estat espanyol, 1991-2001. 198
*Taula 6.16.*
Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec. Modalitat no contributiva. Estat espanyol, 1991-2001 200
*Taula 6.17.*
Beneficiaris/es de la modalitat no contributiva segons edat dels fills/es. Estat espanyol, 1991-2001. 201
*Taula 6.18.*
Variació percentual dels beneficiaris/es de la modalitat no contributiva segons l'edat dels fills/es. Estat espanyol, 1991-2001. 202
*Taula 6.19.*
Llindar d'ingressos dels progenitors per a poder tindre dret a la prestació per fill/a a càrrec. Estat espanyol, 1991-2001 204
*Taula 6.20.*
Relació entre el llindar d'ingressos amb el SMI en termes mensuals.
Estat espanyol, 1991-2000 205
*Taula 6.21.*
Relació entre el llindar d'ingressos amb el salari mitjà en termes mensuals. Estat espanyol, 1991-2000 206
*Taula 6.22*
Llindar màxim d'ingressos i quantia de les prestacions per a fills/es menors de 18 anys i sense minusvalidesa en termes anuals i mensuals. Estat espanyol, 1991-2001 209
*Taula 6.23.*
Quantia de les prestacions per a fills/es minusvàlids en termes mensuals. Estat espanyol, 1991-2001 210
*Taula 6.24.*
Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec calculades en pta, constants de 1991. Estat espanyol, 1991-2001 211
*Taula 6.25.*
Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec menors sense minusvalidesa respecte el SMI. Estat espanyol, 1970-2001 212
*Taula 6.26.*
Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec amb minusvalidesa respecte el SMI. Estat espanyol, 1991-2001 213

*Taula 6.27.*
Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec menors sense minusvalidesa respecte el salari mitjà i el llindar d'ingressos màxims Estat espanyol, 1981-2001 215
*Taula 6.28.*
Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec amb minusvalidesa respecte el salari mitjà. Estat espanyol, 1991-2001 216
*Taula 6.29.*
Distribució percentual del total dels causants segons CCAA. 1991,1996, 2001 221
*Taula 6.30.*
Distribució percentual dels causants menors de 18 anys sense minusvalidesa per CCAA. 1991,1996, 2001 223
*Taula 6.31.*
Distribució percentual dels causants minusvàlids respecte el total de causants per CCAA. Total sistema. 1991,1996, 2001 224
*Taula 6.32.*
Taxa de cobertura dels menors sense minusvalidesa per CCAA Total sistema. 1991,1996, 2001 227
*Taula 6.33.*
Relació del salari mitjà amb altres indicadors de les prestacions per CCAA. Total sistema. 1991,1996, 2001 230
*Taula 6.34.*
Resum de la relació del diversos indicadors econòmics amb la taxa de cobertura de les prestacions per CCAA. Total sistema, 2000 232

## LLISTAT DE GRÀFICS

**Capítol II**

*Gràfic 2.1.*
Recursos destinats al suport a les famílies per branques d'acció com a percentatge del PIB. Unió Europea, 1998 64

**Capítol III**

*Gràfic 3.1.*
Despesa en prestacions per fill/a a càrrec com a percentatge del PIB i de la despesa pública. Unió Europea, 1998 189

**Capítol V**

*Gràfic 5.1.*
Distribució de les persones pobres segons edat (menors de 16 anys i majors de 65 anys). Unió Europea, 1996 160

**Capítol VI**

*Gràfica 6.1.*
Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec respecte el SMI. Estat espanyol, 1991, 1996, 2001 222
*Gràfic 6.2.*
Variació percentual dels causants minusvàlids per CCAA.
Total sistema. 1991, 1996, 2001 225

.

## LLISTAT DE MAPES

### Capítol VI

*Mapa 6.1.*
Distribució percentual del total dels causants per CCAA, 1991 i 2001 222
*Mapa 6.2.*
Taxa de cobertura dels menors sense minusvalidesa per CCAA 1991 i 2001 228
*Mapa 6.3.*
PIB per capita, renda per capita i despesa total en consum, taxa de cobertura per CCAA. Estat espanyol, 2000 231

**AGRAÏMENTS**

Abans d'iniciar el text volia reservar-me unes línies per donar les gràcies a tots aquells/es que m'han acompanyat durant tot aquest llarg període de gestió i redacció del treball de recerca.

En primer lloc, vull agrair a Lluís Flaquer el seu treball de supervisió d'aquesta tesina. Els seus consells i la seua atenció constant a la direcció que anava prenent la meua tasca investigadora han sigut molt valuosos.

A la Fundació Jaume Bofill, que em va concedir una beca per a l'elaboració de la tesi doctoral (2001/2002) i així em va permetre gaudir de la tranquil·litat suficient per a poder concentrar-me en l'elaboració de la tesina. Especialment vull donar les gràcies al seu director, Jordi Sànchez pel seu constant suport en la meua vida professional (a tots els àmbits), així com a l'equip sencer de l'Observatori de Desigualtats de Catalunya, per donar-me l'oportunitat de conèixer un mínima part de la diversa realitat en la qual vivim.

M'agradaria també donar les gràcies a Natàlia Ribas pel seu pacient suport en la darrera, i sempre difícil, fase d'escriptura del treball. Les seues precises anotacions i el seus valuosos comentaris m'han acompanyat durant les darreres setmanes proporcionant-me l'assossec necessari per a poder continuar amb el meu treball.

A Kàtia, pel seu ajut, tant en la convivència diària com en la distància.

A tots els meus companys/es del Centre Ovidi Montllor per la seua infinita paciència amb les dificultats implícites al fet de combinar dues ocupacions extremadament absorbents.

També vull aprofitar per donar les grâcies a les persones que m'acompanyen des de fa anys i sense les quals no haguera sigut possible ni realitzar aquest treball ni poder dur endavant el dia a dia: Elena, Isabel, Sandra, Silvia, Ara, Gema, Loli, Clara, Elisabet, Paula, Manolo, David, Raül, Maria.

A la meua família, sempre al meu costat.

I a Pau, el meu company.

Moltes gràcies a totes i tots.

# La Protecció Econòmica a la Infància a l' Estat Espanyol

## El sistema de prestacions per fill/a a càrrec (1990/2001)

# INTRODUCCIÓ

## 1. Les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol: construint una mirada analítica

### 1.1. LES PRESTACIONS PER FILL/A A CÀRREC COM A OBJECTE D'ESTUDI

L'objecte d'estudi d'aquesta tesina és el *sistema de prestacions per fill/a a càrrec de l'Estat espanyol* durant el període comprés entre els anys 1990 i 2001. Analitze, d'aquesta manera, l'única mesura de protecció familiar de caràcter econòmic, periòdic i directe, que a nivell estatal s'atorga al pare o a la mare per a contribuir en les despeses de sosteniment i criança dels fills/es. Aquest estudi ens proporciona informació respecte dos elements estretament relacionats i que vénen a posar de manifest el grau de rellevància que l'Estat espanyol atorga al fet de tindre fills/es. Per una banda, el grau de compromís adquirit per l'Estat espanyol en el suport a la formació de noves famílies i a la criança i educació dels nous ciutadans/es. D'altra banda, el nivell de socialització dels costos generats pels sosteniment dels xiquets/es segons els criteris construïts en la comunitat de referència, en aquest cas l'Estat espanyol. Factors en els que subjau clarament la concepció existent en aquesta societat respecte la relació de l'Estat amb les famílies, i, per tant, amb els seus membres.

Les peculiaritats del sistema de prestacions familiars espanyol, a més a més, introdueixen nous elements en l'anàlisi. La conversió a l'any 1990 d'un sistema de prestacions familiars sense condició de recursos en un altre de caire marcadament selectivista segons ingressos amb la incorporació per la Llei 26/1990 de 20 desembre de Prestacions No Contributives (LPNC) d'un llindar màxim, condueix a que es tracte també, a banda d'una mesura de política familiar, d'una mesura de redistribució vertical de la riquesa, de lluita contra la pobresa. Al mateix temps, i també per aquesta llei (embrió de l'actual sistema per fills/es càrrec) es diversifica notablement el perfil dels causants i dels beneficiaris/es incloent una modalitat no contributiva i unes prestacions de diferents quanties per als fills/es a càrrec amb una minusvalidesa de grau

igual o superior al 33%. Esdevé, d'aquesta manera, una mesura presentada dintre dels mecanismes de protecció social a les famílies a nivell estatal que alhora suposa la cobertura per als individus minusvàlids i una eina de, pretés, pal·liació de la pobresa de les famílies.

Aquest cúmul de factors integrats al si del sistema de prestacions des del meu punt de vista reclama un apropament des d'una perspectiva sociològica que no s'ha desenvolupat suficientment a l'Estat espanyol, al contrari que a altres estats. Escassegen els estudis d'aquest sistema, en el cas espanyol, des de la Sociologia – i a vegades tractat de manera tangencial- sent un poc més nombrosos els existents a altres disciplines com el Dret o l'Economia (Alcázar, 1976; Barrios, 2001; Blasco, López i Mompartes, 2001; Benavides, 2001; Gárate, 1991; González Sancho, 1989; Guillén, 1997b; Fagoaga, 1964; Flaquer, 2000a, 2002; Iglesias de Ussel, 1998; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; López Español, 1973; López López, 1996, 1999; Meil, 1994; Nash, 1996; Parella, 2000). Aquesta absència d'estudis profunds des d'una mirada sociològica a l'actual sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec contrasta amb la proliferació d'aquestos estudis a altres estats com França (Grignon i Math, 1996; Math, 1995; Math i Jagnanni, 1996) o el Regne Unit (Lewis, 1991) en moltes ocasions amb un tarannà comparatiu (Gauthier, 1996a, 1996b; Bradshaw et al., 1993; Naldini, 2000). Aquest desinterés per l'anàlisi del sistema de prestacions familiars entronca en una certa apatia existent a l'àmbit de la recerca sociològica sobre les polítiques familiar, no percebuda d'igual manera a altres branques de la Sociologia com ara la Sociologia de l'Educació o del Treball.

L'explicació d'aquesta indiferència acadèmica a l'Estat respecte les prestacions familiars tal vegada la pugam trobar –seguint a autors com Valiente (1996, 1997a, 1997b) o Iglesias de Ussel i Meil (2001) -, en una actitud reàcia davant d'un sistema que fou durant dècades el baluard de la política social franquista i car el pretés caràcter consensual de la transició política espanyola, alhora que per un desig de desmarcament de les pràctiques anteriors, la protecció social a les famílies s'arracona en l'oblit. I sembla que l'oblit polític ha encomanat l'àmbit acadèmic deixant-se per estudiar temes cabdals que afecten a la vida quotidiana de les persones.

Precisament el que he cercat en aquest estudi és assolir una primerenca mirada sociològica al sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec des dels elements de judici que m'ofereixen les anàlisis ja realitzades amb altres àmbits d'estudi, així com investigacions realitzades a altres estats (moltes amb caràcter comparatiu). A partir d'aquesta base he tractat d'esbrinar quines són les característiques fonamentals del sistema: el seu funcionament, els seus criteris rectors, la ideologia subjacent però, sobretot, quins són els seus efectes sobre la població beneficiària i la població no beneficiària.

## 1.2. L'ELECCIÓ DE L'OBJECTE D'ESTUDI

L'elecció d'un determinat objecte d'estudi és el resultat d'un procés ininterromput de cerca i destriament on conflueixen un ampli ventall de factors - curiositat intel·lectual, interessos professionals, recursos disponibles, circumstàncies personals- que van oferint les eines per dibuixar allò que hom vol, i pot, investigar. Un procés que forma part indefugible de la mateixa recerca al llarg de tot el seu curs i que, de manera paral·lela a la constant presa de decisions en què consisteix, també, una investigació va adquirint forma.

En el meu cas, en la tria del sistema espanyol de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec com a objecte d'estudi en el treball de recerca doctoral han intervingut un seguit de factors que, al cap i a la fi, vénen a confluir en la meua trajectòria vital i acadèmica així com en el meu interés per explicar-me el perquè les desigualtats socials.

En aquesta trajectòria localitze dos punts fonamentals. En primer lloc, la meua incorporació com ajudant de recerca en el grup d'investigació sobre "Estat de benestar i família" de la Universitat Autònoma de Barcelona encapçalat pel Dr. Lluís Flaquer, director d'aquesta tesina. Aquest fet em va permetre amarar-me de coneixement sociològic al mateix temps que adquirir un seguit d'eines fonamentals per a realitzar recerca sociològica. També em va proporcionar una perspectiva comprehensiva de la lògica dels fluxos de benestar tenint a la família com vertebrador.

En segon lloc, la meua col·laboració en dues recerques bàsiques per a mi ja que m'han ajudat a assolir un important grau d'empatia amb les persones que, bé durant un curt període bé de manera continuada en el temps, s'han

vist exclosos en el repartiment de benestar a aquesta societat. Es tracta del Pannell de Desigualtats de Catalunya dissenyat i dirigit per la Fundació Jaume Bofill (2001/2002) i de la recerca dirigida per la Dra. Elisabet Almeda i finançada per la Generalitat de Catalunya sobre la monoparentalitat a Catalunya (2001/2002)[1]. Ambdues investigacions em donaren l'oportunitat d'entrevistar-me amb més d'un centenar de persones que em feren partícip de la seua situació vital, de les seues percepcions respecte a aquesta situació, de les seues necessitats i demandes, etc. M'oferiren, de manera totalment desinteressada, valuosos elements que enriquiren la meua mirada respecte el meu objecte d'estudi i alhora, m'ajudaren a construir-me un bagatge comprensiu que complementava la recerca bibliogràfica que, de manera paral·lela, realitzava per a aquesta tesina.

No obstant, aquestes motivacions personals no menystenen la capacitat explicativa que el sistema de prestacions per fill/a a càrrec posseeix respecte els complex entramat de fluxos i relacions de benestar existent a la societat espanyola i que, en aquesta cas, pren cos en l'assumpció dels costos de criança i d'educació dels infants. Considere que l'anàlisi d'aquest tipus de prestacions ofereix una inestimable ajuda per a poder aprehendre la lògica que mou les dinàmiques en les relacions entre l'Estat i la família al marc de la societat espanyola, tenint el mercat com a constant element condicionant d'aquesta relació.

Des d'aquesta mena de talaia que ens ofereix el sistema de prestacions per fill/a a càrrec és possible obtindre una clara visió panoràmica de les complexes relacions de provisió i adquisició de benestar i les seues conseqüències sobre la població. D'entrada permet obtindre, puix que es tracta d'un sistema que sotmet a la potencial població beneficiària a la comprovació de recursos, una perfecta perspectiva d'anàlisi sobre la diferenciació entre població necessitada i no necessitada (equivalent a la població beneficiària i no beneficiària) i les repercussions que en el seu nivell de vida pot tindre aquesta diferenciació.

---

[1] Almeda, E. (dir.) (2003) *La monoparentalitat/marentalitat a Catalunya. Perfils, necessitats i percepcions.* Barcelona: Secretaria de la Família, Generalitat de Catalunya (en premsa).

D'altra banda ens permet observar el grau de compromís que l'Estat assumeix respecte la seua població, especialment respecte a aquella que, segons els seus propis criteris, ha assenyalat com a desfavorida i per tant necessitada de protecció pública. Però sobretot respecte els infants, futurs ciutadans/es en els quals la situació en què visquen durant aquesta etapa vital condicionarà, molt probablement, el seu futur, davant els indelebles resultats que deixa el fet de viure durant la infància situacions de mancança (Bradshaw, 1997b, 2001; Danzinger, Danzinger i Stern, 1997; Danzinger, Rainwater i Smeeding, 1997). Per consegüent, l'estudi del sistema de prestacions per fill/a a càrrec em proveeix també d'un component d'anticipació respecte el coneixement de les futures línies de desigualtat social.

Es tracta, per concloure, d'analitzar la concepció que a l'Estat espanyol – segons el sistema de valors subjacent- es té sobre la diferenciació entre l'esfera pública i la privada, ubicant el cost dels fills/es, dels futurs ciutadans, en aquesta disjuntiva. El sistema de prestacions per fill/a a càrrec ens procura un lloc privilegiat, una valuosa talaia, des d'on poder observar la confluència de tots aquestos elements així com els contorns que dibuixa.

### 1.3 Observant les prestacions per fill/a a càrrec

Seguint a Gauthier (1996a) les prestacions familiars tenen quatre grans àmbits d'influència: la natalitat, l'activitat femenina, l'estructura familiar i la distribució dels ingressos, és a dir, la situació de les famílies respecte la pobresa. En la meua recerca he tractat d'apropar-me a aquesta darrera àrea d'influència, la redistribució de la riquesa, de la mà de l'anàlisi de la protecció econòmica a la infància des de la seua vessant d'assignació directa: les prestacions per fill/a a càrrec.

En la construcció de la perspectiva des d'on observar a l'objecte d'estudi he dut a terme un exhaustiu repàs als estudis precedents sobre el tema, així com a les obres fonamentals sobre aquells marcs teòrics des dels quals he considerat podia aprehendre el màxim d'elements explicatius per a analitzar el sistema de prestacions per fill/a a càrrec espanyol. Es tracta d'una prolongada – i encara no finalitzada- reflexió teòrica al voltant dels tres grans àmbits d'interés sociològic que nodreixen teòricament la meua recerca.

Per començar, la intervenció de l'Estat en el benestar de les famílies a través de mesures de *política familiar*. A partir de les lectures de Brullet, 2000; Brullet i Parella, 2003; Carlos i Maratou, 2000; Colominas, 2002; Dumon, 1987; Flaquer, 2000a; Flaquer i Brullet, 1999; Gauthier, 1996a, 1996b; Hantrais i Letablier, 1996; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Meil, 1992, 1994, 1995, 2002; Parella, 2000; Vilà, 1990; Wall, 2001; Zimmerman, 1992, he pogut delimitar conceptualment i de manera operativa la protecció social a la família i el lloc que en aquesta ocupen les prestacions per fill/a a càrrec, especialment a l'àmbit de la Unió Europea.

En segon lloc, he emmarcat aquesta intervenció estatal en les diverses relacions i quin pes té cadascuna d'aquestes agències de benestar en els diferents *règims de benestar*. A la llum de l'obra dels més diversos autors/es (Adelantado, Noguera i Rambla, 2000; Carrasco et al., 1997; Castles i Mitchell, 1991; Castles, 1993; Daly, 1994; Esping-Andersen, 1990, 2000; Ferrera, 1994, 1995; Giner, 1995; Guillén, 1997a, 1997b; Leibfried, 1993; Lessenich, 1995; Mingione, 2000; Sainsbury 1994; Saraceno, 1995; Trifiletti, 1999) he assolit una ajustada imatge del que constitueixen aquestos fluxos i com afecten a la població.

I en darrer terme, l'anàlisi dels *processos d'exclusió* tenint a la pobresa com a principal factor exclusògen i sobre aquestes eines conceptuals poder apropar-me a l'anàlisi d'un sistema dirigit a les famílies en situació de desavantatge social que afecta sobretot a les parelles que inicien la formació d'una família i als xiquets/es, els quals, d'altra banda, poden patir perniciosos efectes en la seua vida present i futura (Aguilar, Gaviria i Laparra, 1995; Atkinson, Rainwater, Smeeding, 1995; Beck, 1992; Bradbury, Jenkins, Miclewright, 2001; Bradshaw 1997b, 2001; CES, 1996; Cornia i Danzinger, 1997; EDIS et al. 1998; García Serrano, Malo, Rodríguez Cabrero, 2002; Millar i Glendining, 1992; Littlewood, 1999; Saraceno, 2002; Silver, 1994; Tezanos, 1998, Wacquant 2001).

Aquests tres àmbits d'estudi es vertebren al voltant del sistema de prestacions per fill/a a càrrec de l'Estat espanyol, el qual actua com a espai de confluències al tractar-se d'una mesura d'intervenció pública en les famílies, procedent d'una determinada concepció de les relacions entre l'Estat i la família i, conseqüentment, entre allò públic i allò privat, manifestació de les

dinàmiques de canalització de benestar latents i que acaben recalant en processos de vulnerabilització social, quan no d'exclusió.

La reflexió teòrica explicitada –i basada en la revisió bibliogràfica- m'ha fornit d'un posicionament teòric front a l'objecte d'estudi. No obstant, el que he tractat d'evitar en aquest treball és convertir-lo en una successió de comentaris sobre les obres consultades. El que m'interessava ací era anar construint una sòlida manera de veure, de percebre quins són els elements constitutius del sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec a partir de les dades estadístiques recopilades i recolzant-me en aquelles referències teòriques que he considerat profitoses per als meus interessos analítics.

## 2. Hipòtesis de partida

Les qüestions de partida en aquesta recerca conflueixen en un únic i vast interés: **Com s'estructura el sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec i quina ha sigut la seua evolució?**

Aquesta pregunta inicial s'ha bifurcat després en tres sub-hipòtesis que han articulat el meu treball, tant bibliogràfic com d'anàlisi estadística:

1. Les prestacions per fill/a a càrrec són mesures de protecció estatal a la família, és a dir, mesures que pretenen "aportar recursos a les persones amb responsabilitats familiars perquè puguin desenvolupar en les millors condicions possibles les tasques i activitats que se'n deriven, especialment les relacionades amb l'atenció als fills menors dependents" (Flaquer, 2000a: 12-13). Tanmateix, a l'Estat espanyol existeix una clara desvirtuació del tarannà familiar de les mesures de protecció econòmica a la infància en dos sentits:

   - Amb l'assistencialització del sistema, és a dir, amb la progressiva focalització de les prestacions per fill/a a càrrec en la lluita contra la pobresa, no pas en el suport a les famílies per la criança dels fills/es menors, especialment des de la promulgació de la Llei de Prestacions No Contributives (LPNC) en 1990.

   - Amb el constant transvasament dels recursos econòmics dirigits a les prestacions per fill/a a càrrec envers la protecció als fills amb minusvalidesa, per tant convertint-se més en una mesura de protecció als minusvàlids que no pas en una mesura de protecció familiar.

2. El sistema de protecció econòmica a la infància establert a l'Estat espanyol, més en concret les prestacions per fill/a a càrrec, representa una via d'exclusió, entenent l'exclusió tal i com ho fa Tezanos (1998), com un concepte de caire relacional que apel·la al fet de desprendre a una persona d'un atribut que ja li pertanyia, al qual tenia dret, és a dir, a la pèrdua dels drets i deures que implica la ciutadania

social, en la qual la dimensió econòmica, la capacitat autònoma per a aconseguir els recursos necessaris que permeten cobrir les necessitats humanes bàsiques per desenvolupar-se, integrar-se i participar en la societat de què es forma part juga un paper fonamental (Marshall, 1998). L'escassa protecció que l'actual sistema de prestacions per fill/a a càrrec de l'Estat espanyol contribueix a l'exclusió de la canalització del benestar de famílies amb infants, atorgant un estatus ciutadania secundari.

3. I en darrer lloc, l'actual sistema de prestacions per fill a càrrec gestionades des d'un organisme central a nivell estatal comporta una patent insensibilitat davant les diferències regionals el que ve a provocar greuges territorials.

### 3. Consideracions metodològiques

El present treball de recerca esdevé el primer pas, amb resultats tangibles, en la realització de la tesi doctoral. Per tant, encara que es tracta d'una recerca amb vocació d'autonomia, s'ha d'incloure en un procés d'investigació molt més ampli que ha de desembocar, finalment, en la presentació de la tesi doctoral i per a la qual aquest treball farà la funció de ser un primer pas. Constituint, per un altre costat, una part fonamental del meu aprenentatge en la recerca social.

El mètode seguit en aquesta recerca ha sigut doble. Primerament, una revisió exhaustiva i crítica de la bibliografia trobada respecte al sistema de prestacions per fill/a a càrrec tant a l'Estat espanyol com a altres indrets de la Unió Europea. La fita a assolir, com ja he posat de manifest, ha sigut aconseguir el màxim nombre d'elements de judici per a l'anàlisi del meu objecte d'estudi. A aquesta revisió bibliogràfica he afegit les propostes oferides a les tres grans línies que configuren l'emmarcament teòric de la tesina: les polítiques familiars, els règims de benestar i la pobresa com a element exclusògen.

En segon lloc, una part empírica on he realitzat una bàsica, però completa, anàlisi estadística de caire descriptiu. La meua intenció, a banda de respondre a les hipòtesis de partida plantejades, ha sigut establir una imatge el més completa possible del que constitueixen hui en dia les prestacions per fill/a a càrrec a la població resident a l'Estat espanyol i quines repercussions té sobre la seua vida, present i futura, especialment en el cas dels xiquets/es.

Encara que la protecció econòmica a la infància pot incloure una gran diversitat de mesures, en el cas espanyol se centra en dues vies (López López, 1996, 1999):

- En les prestacions econòmiques incloses al sistema de la Seguretat Social (per fill/a a càrrec, per naixement del tercer i successius fills/es, prestacions econòmiques per maternitat, per mort i supervivència: viduïtat, auxili per defunció, orfandat...; altres prestacions graduades segons la situació familiar: prestacions d'atur, jubilació no contributiva, rendes mínimes d'inserció...)

- A través del sistema fiscal

En aquest treball em centraré, únicament, en les prestacions per fill/a a càrrec, deixant de banda altres mesures de política familiar també importants com les relatives a les famílies nombroses o el sistema fiscal. En aquest darrer cas, però, i com argumentaré més endavant, no el deixaré de banda totalment, sinó que al llarg de la recerca el mantindré com un element de contrast amb la realitat específica de les famílies a Espanya respecte el sistema de prestacions per fill/a a càrrec.

El **marc territorial** d'anàlisi s'enquadra bàsicament en l'Estat espanyol, ja que es tracta d'un sistema prestacional creat i gestionat des d'instàncies estatals: l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS) dependent del Ministeri de Treball i Afers Socials. No obstant, resulta imprescindible atorgar-li d'un referent territorial més ampli per tal de poder obtindre un major camp de visió en la cerca d'elements interpretatius del sistema estudiat. Per aquest motiu he eixamplat, en ocasions, el context espacial per assolir una visió més completa i més coherent tenint en compte el marc territorial de la Unió Europea, més en concret els diferents règims de benestar que la configuren, cercant un espai de significat per a l'anàlisi que em propose dur a terme.

De fet el referent bàsic és el règim de benestar del Sud europeu que diferents autors (Ferrera, 1995; Flaquer, 2000b, 2002c; Saraceno, 1995; Trifiletti, 1999) han definit com una modalitat independent de la resta de règims de benestar destacats per primer cop per Esping Andersen (1990). Des del meu punt de vista atorga major significat a l'estudi del sistema de prestacions per fill/a a càrrec espanyol. A banda esdevé l'àmbit de referència per a l'elaboració de la meua tesi doctoral en la qual pretenc comparar dos estats integrants del Sud d'Europa: Portugal i Espanya. Estats que configuren un mateix espai geogràfic (la Península Ibèrica), que han experimentat trajectòries polítiques, socials i històriques gairebé paral·leles però amb resultat diferent, davant les diverses estructures de benestar que mostren ambdós estats i que tractaré de posar de manifest a partir de l'anàlisi de la protecció econòmica a la infància en la tesi doctoral.

La realitat social, no obstant, ja resulta complexa al si de les mateixes fronteres estatals, en gran mesura pel tarannà d'estat plurinacional que

presenta Espanya que inclou regions amb uns trets diferenciadors, tant culturalment com social i econòmica molt marcats i per als quals la resposta és l'actual, i mal resolta, configuració autonòmica. És indefugible, per tant, descendre un esglaó en l'anàlisi a l'àmbit autonòmic per a poder dibuixar més acuradament la realitat del sistema de prestacions per fill/a a càrrec i els seus efectes sobre la població, cercant indicis que ens puguen respondre a la qüestió de si existeixen diferències territorials en aquest sistema.

En definitiva, el marc territorial bàsic en la recerca és l'Estat espanyol, incorporant, però, dues visions més (l'europea i l'autonòmica) quan ens puguen aportar elements profitosos per a l'anàlisi.

El **període temporal** en el qual s'inclou la recerca és la darrera dècada (1990/2001), sempre amb referència constant als anys precedents, ja que sols així podrem conèixer quin ha sigut el punt de partida de la mesura objecte d'estudi i com ha evolucionat al llarg dels anys.

L'entrada en vigor de la Llei 26/1990 de 20 de desembre va suposar, com més endavant incidiré, la transformació del sistema anterior de prestacions per fill/a a càrrec - remanent de la política familiar franquista amb escasses quanties i un clar biaix professionalista -, en un sistema sota condició de recursos, amb diversos perfils de causants/beneficiaris i una lleugera revalorització de les quanties. El que estudie és aquest nou sistema sorgit de la Llei 26/1990 així com la seua evolució al llarg de la seua primera dècada de funcionament ja que – a banda de la promulgació de la Llei 1/2000 de 14 de gener que suposà bàsicament la revalorització de les quanties- no hi ha hagut cap canvi més en aquest sistema. Conèixer, per tant, els principals trets diferenciadors d'aquest sistema suposa, al meu entendre, una bon reflex del compromís adquirit per l'Estat en el benestar de les famílies i amb els infants.

Aquesta metodologia compta amb una clara limitació conseqüència de la manca de dades suficientment estandarditzades i completes per a la realització d'una comparació geogràfica i temporal acurada, tant respecte al que constitueix el nucli central del treball com d'altres temes estretament relacionats.

En relació a les dades existents sobre el sistema de prestacions analitzat no es pot més que obtenir diferenciacions entre la població beneficiària segons

el tipus de causants. És a dir, únicament es pot conèixer, mitjançant les dades disponibles, com es distribueixen els beneficiaris/es segons la modalitat de prestació en la qual s'enquadren (contributiva o no contributiva) així com el seu règim laboral, la Comunitat Autònoma (i província) de residència dels causants i beneficiaris/es (doncs existeix el requisit de convivència), i l'edat (per grans grups) i grau de minusvalidesa dels causants. No es pot assolir una idea més rica de la realitat ja que les dades no ofereixen informació respecte el lloc de naixement dels beneficiaris/es i causants, ni el seu sexe, ni l'edat dels beneficiaris/es... Per consegüent la probabilitat, sempre present, de què els resultats que obtinga pateixen de mancances de representativitat condueix, necessàriament a que siguen considerats cautament.

### 4. Estructura del treball de recerca

L'estructura del treball de recerca es basa en la distinció de sis capítols englobats en dues grans parts, a més a més d'aquesta introducció i d'un capítol de síntesi a mode de cloenda.

La primera part, *"El lloc del sistema de prestacions per fill/a a càrrec en els fluxes de benestar"*, pretén analitzar les dinàmiques de les relacions que en la provisió de benestar es produeixen tractant de localitzar el lloc que ocupa el sistema de prestacions per fill/a a càrrec. Aquesta part integra tres capítols.

El primer dels capítols *"Les famílies com a objecte de protecció social"* analitze les polítiques familiars tractant de delimitar-les conceptualment. La consideració de l'Estat com a factor proveïdor de benestar de les famílies i quines han sigut les línies evolutives d'aquesta consideració amb el pas dels anys en vistes a poder establir el lloc de les prestacions per fill/a a càrrec.

Al segon dels capítols, *"Les polítiques familiars en el marc dels règims de benestar"* estudie la prolífica visió comparativa i tipològica del diferents modes de canalitzar el benestar encetada per Esping Andersen i continuada amb un fecund debat que ha donat pas a una producció cognoscitiva molt important a l'àmbit de les Ciències Socials: la possibilitat d'ampliar la tipologia de móns de benestar amb un quart model ja siguen les Antípodes (Castles i Mitchell, 1992 i 1993), Àsia Oriental o, especialment, el Sud d'Europa (Leibfried, 1993; Lessenich, 1995; Ferrera, 1995; Flaquer, 2000a, 2002c); el fort biaix androcèntric del model menysvalorant el paper de les famílies (i per extensió de les dones) com a mitjà de provisió de benestar (Carrasco et al., 1997; Orloff, 1993; Sainsbury, 1994); l'aparició de conceptes alternatius i/o complementaris al concepte de règims de benestar (Castles, 1993; Mingione, 2000).

En quant al tercer dels capítols inclosos al treball *"El lloc del suport econòmic a la infància a les polítiques familiars"* em centre en definir concretament el lloc que ocupen a l'actualitat les prestacions econòmiques dirigides a compensar els costos de criança dels fills/es i sobretot quina forma prenen als diferents estats membres de la Unió Europea.

A la segona part de la tesina, - *"El suport econòmic a la infància en les dinàmiques d'exclusió"* -, incloc tres capítols més moguda per l'interés manifest

de poder esbrinar com s'inserta el sistema de prestacions per fill/a a càrrec en les lògiques d'exclusió (paral·leles a les d'inclusió social),.

En primer lloc "*El sistema explícit de protecció econòmica a la infància: les prestacions per fill/a a càrrec*" en el qual expose amb profunditat, i amb el perill de caure en l'excessiu tecnicisme, com s'organitzen les prestacions de protecció a la família de contingut econòmic, més en concret en les prestacions per fill/a a càrrec, integrades dintre del sistema de la Seguretat Social, el meu objecte d'estudi. Deixe de banda per tant, com ja he fet esment, les ajudes per famílies nombroses, les prestacions sense contingut econòmic i les deduccions per fill/a a càrrec incloses al sistema fiscal. També tinc en compte com ha sigut la seua evolució en el temps fins a arribar a aquesta situació. Al mateix temps tractaré de definir com en els darrers temps està evolucionant el sistema vers una complementarietat amb altres mesures tant de procedència estatal com autonòmica.

En el capítol cinqué "*La pobresa com a element d'exclusió de les famílies. Els efectes a la infantesa*" em dedique a analitzar els lògiques d'exclusió social, les quals es troben molt relacionades amb les lògiques d'inclusió ja fetes explícites al capítol segon. Pose especial èmfasi en la monoparentalitat, fenomen de transformació familiar que ha fet emergir la situació de desavantatge que han viscut, i encara viuen, les dones i per extensió els seus infants.

I per últim el capítol sisé "*Les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol: una anàlisi de cas*" tracte d'oferir una ajustada idea del que són i el que representen per a la població les prestacions familiars de caràcter econòmic a l'Estat espanyol, basant-me ens les tres hipòtesis que acabe d'exposar.

I com a cloenda, sintetitze tots els resultats obtinguts en la meua recerca.

# PRIMERA PART

## EL LLOC DEL SISTEMA ESPANYOL DE PRESTACIONS PER FILL/A A CÀRREC EN ELS FLUXES DE BENESTAR

## PRIMERA PART
## EL LLOC DEL SISTEMA ESPANYOL DE PRESTACIONS PER FILL/A A CÀRREC EN ELS FLUXES DE BENESTAR

En la primera part del treball de recerca m'he proposat emmarcar el sistema actual de prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol en el complex entramat de relacions que s'estableixen en la canalització del benestar a la població entre els seus principals proveïdors (estat, mercat i família) incidint de manera especial en la relació que estableixen l'Estat i la família. Aquest emmarcament l'he dut a terme mitjançant la construcció d'un marc teòric sempre recolzat amb evidències empíriques.

El lloc que ocupen les prestacions per fill/a a càrrec en aquesta complexa xarxa d'interaccions resulta extremadament aclaridor ja que en aquest sistema conflueixen un seguit de factors explicatius com faig explícit al segon capítol i que el fan especialment valuós en la meua proposta analítica.

La part primera del treball es centra en les polítiques familiars, i més en concret en les prestacions per fill/a a càrrec, com a mesura de benestar. D'aquesta manera el primer dels capítols emmarque teòricament les polítiques familiars per a després, al segon capítol introduir-les en les diferents combinacions que de les relacions en l'adquisició/proveïment de benestar prenen cos a la Unió Europea, per acabar incloent en tot aquest bastiment de benestar el mateix sistema de prestacions per fill/a a càrrec .

# Capítol I
# Les famílies com a objecte de protecció social

La canalització de recursos monetaris per part de l'Estat envers les famílies com a compensació de l'existència de membres dependents a les unitats familiars fou un dels primers instruments de política familiar en crear-se. Tanmateix, ni a tots els estats aquestes mesures responien als mateixos valors, ni van experimentar la mateixa evolució amb el pas del temps.

Hui en dia les prestacions per fill/a a càrrec han pres, segons estats, connotacions i continguts diferents. No obstant, totes vénen a acomplir amb el mateix objectiu explícit: la compensació a les famílies, en major o menor mesura, del cost produït per la criança i educació dels fills/es, bé amb un caràcter natalista bé amb un caràcter redistributiu.

Al present capítol s'analitza –breument- el context analític on s'inclouen les prestacions per fill/a a càrrec. És a dir, es tracta de proporcionar-li un contingut teòric a partir de la delimitació conceptual de la política familiar, això és, de la consideració de l'Estat com a factor proveïdor de benestar de les famílies i quines han sigut les línies evolutives d'aquesta consideració amb el pas dels anys.

Aquest text s'estructura en tres grans parts. En primer lloc, la delimitació del que entenc per política familiar respecte al meu treball de recerca. Després continuaré amb un resum dels principals trets que les mesures de protecció social a la família han adquirit històricament, per acabar incidint en les principals tendències que predominen a l'actualitat en el quefer de la protecció social a la família.

### 1.1. L'Estat com a garant del benestar de les famílies: les polítiques familiars

L'anàlisi de les prestacions per fill/a a càrrec, com a mesura de política familiar, requereix d'una prèvia delimitació conceptual del que significa, precisament, política familiar. Tanmateix, no resulta gaire fàcil dibuixar clarament els seus límits.

Com han posat de manifest nombrosos autors/es (Brullet i Flaquer, 1999; Brullet i Parella, 2003; Guillén, 1997b; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Sánchez Maldonado i Gómez Sala, 1998) gairebé tota mesura de política social - accés a l'habitatge, política educativa, política de joventut...- ve a redundar en la situació de les famílies, és del que Meil (1992: 175) fa referència quan parla de *"cross section task"*. Tot canvi en la situació de l'accés a l'habitatge, en el sistema educatiu, en la percepció del subsidi per desocupació o en l'accés a la sanitat, per exemple, té els seus efectes immediats en la vida diària de les persones i, per tant, en la de les seues famílies. Cal, però, establir amb cura el contorn de la seua definició per tal de poder ser més clars en l'estudi de les diferents mesures de protecció a les famílies i, sobretot, de les seues conseqüències en la vida de les persones.

Podem considerar, seguint a Dumon (1987:291), que la política familiar és *"toute action entreprise par le gouvernement pour mantenir, soutenir ou changer la structure et la vie familiales."* És, per consegüent, la intervenció estatal en la unitat familiar a la cerca d'uns determinats objectius demogràfics, econòmics, polítics o socials que varien segons el context temporal i territorial i que seguint a Sánchez Maldonado i Gómez Sala (1998) es poden aglutinar en tres grans línies: intervenció demogràfica, conciliació ocupació-llar/família i intervenció redistributiva de caràcter horitzontal. Objectius, en definitiva, que segons Zimmerman (1992), coincideixen en la cerca del benestar de les famílies, en la satisfacció de les necessitats familiars com a criteri rector d'aquesta intervenció, la definició del qual és totalment relativa ja que depèn del context social, històric, econòmic i polític en què ens ubiquem, alhora que la seua delimitació conceptual implica una, subjacent, declaració de valors.

Tanmateix cal tenir present que no es tracta d'un procés unidireccional, és a dir, que les mesures de política social, de política familiar, no són

únicament la resposta a les necessitats de la població sinó que, com bé ens fa palès Titmuss (1974), aquestes mateixes mesures de política social poden incidir negativament en les necessitats que pretenen pal·liar àdhuc crear-ne d'altres noves. És una idea que recullen Adelantado, Noguera i Rambla (2000: 27), els quals, tenint com a base la teoria de l'estructuració de Giddens[2] emfatitzen el tarannà complex i conflictiu de la relació existent entre estructura social i política social:

> "las políticas sociales, serán (...) uno de los factores primordiales que contribuyen al proceso de estructuración de las sociedades del capitalismo avanzado: surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurar la misma".

Conseqüentment podem dir que la regulació de la política social, i també de la política familiar, ve condicionada per les correlacions de forces existents a l'estructura social, però també, donada la reciprocitat existent entre ambdues, la protecció social (tant la seua existència com també la seua absència) té uns efectes en l'estructura social i no sempre, necessàriament, igualadors.

Hem de tindre present, però, que a l'actualitat la família es troba en ple procés de transformació, sobretot a l'àmbit dels estats del Sud d'Europa on els processos de canvi en els models de relacions personals, i per tant familiars, han començat a variar fa relativament poc en comparació a altres estats europeus, empentats sobretot pel canvi que darrerament està experimentant el rol assumit per la dona, almenys en l'esfera pública. L'augment del nombre de divorcis, de les llars unipersonals, la caiguda de la natalitat, per exemple, ha tingut com a conseqüència noves formes familiars i, lògicament, noves necessitats i demandes. D'altra banda, el desenvolupament dels Estats del benestar comporta l'extensió dels drets

---

[2] La teoria de l'estructuració defèn bàsicament que els processos socials es troben constituïts per unes pràctiques socials que tenen lloc en varies esferes d'activitat, basades en condicionants no sempre percebuts per qui les executen i justificades per unes normes culturals. Els efectes d'aquestes pràctiques repercuteixen en els condicionants que romanen vigents en la societat. De fet aquestos condicionants no són més que els efectes, ja cristal·litzats, de pràctiques anteriors (Adelantado, Noguera i Rambla, 2000).

socials (pensions de jubilació, educació, sanitat, prestacions d'atur, plans de conciliació entre la vida laboral i familiar, subsidis familiars, etc.), que alliberen a les famílies, especialment a les dones, de moltes de les responsabilitats assumides històricament i impulsa els processos d'individualització de la majoria dels homes i dones, car en l'aparició d'aquestes noves famílies subjau el procés d'individualització que estem experimentant a la societat occidental, el qual comporta que ja no siguen les famílies i les xarxes de parentiu les principals fonts d'oportunitats vitals, i que progressivament les funcions tradicionalment realitzades al si de les famílies han anat externalitzant-se i transvasant-se fonamentalment vers l'Estat i el mercat. La individualització segons pot ser definida com (Flaquer i Almeda, 2001):

> "un proceso por el cual los individuos se convierten en unidades viables de reproducción en la vida social, ocupando así el lugar que la familia ha venido ocupando durante tanto tiempo en esa importante función."[3]

L'erosió gradual de la tradició patriarcal suposa la intensificació de la individualització i la pèrdua de les escasses funcions públiques encara encomanades a la família. És per això que gradualment les unitats centrals de l'estructuració i la reproducció de la vida social deixen de ser les famílies per passar a ser els individus (Beck, 1992). Per tant la família, cada vegada més, depenent dels estats és clar, desenvolupa en exclusivitat un menor grau de funcions. Es pot considerar que hui en dia la principal funció de les famílies és la procreació, criança i socialització (compartida amb altres institucions com l'escola o els mitjans de comunicació) dels fills/es. El meu estudi precisament se centra en aquesta funció i en com l'Estat compensa els costos econòmics (i d'oportunitat) que suposa el fet de tindre fills/es a càrrec. En aquest sentit crec més adient entendre la política familiar tal i com fa Flaquer (2000a: 12-13) qui fa especial esment de les necessitats dels infants com a membres dependents:

---

[3] Segons els autors (Flaquer i Almeda, 2001) podem considerar dues grans fonts d'individualització: (1) la participació al mercat de treball i (2) la desmercantilització mitjançant el desenvolupament de drets socials.

> "un conjunt de mesures públiques destinades a aportar recursos a les persones amb responsabilitats familiars perquè puguin desenvolupar en les millors condicions possibles les tasques i activitats que se'n deriven, especialment les relacionades amb l'atenció als fills menors dependents. (...) les mesures de suport a les famílies són aquelles que faciliten a les persones amb càrregues familiars un desenvolupament millor de les seves responsabilitats i sense que això els comporti cap tipus de penalització econòmica, social i professional. Així la política familiar ha de fer possible que les necessitats dels membres de les unitats familiars, i especialment el nens, se satisfacin tant per mitjà de les dependències i de les solidaritats mútues, que constitueixen el nucli de les relacions familiars, com per mitjà de l'aportació de recursos externs derivats de l'actuació o de la previsió d'organismes públics."

La política familiar amb els diversos instruments que té al seu abast –explícits o implícits- hauria de proporcionar als individus, independentment del seu gènere, edat, composició familiar, nivell d'ingressos... la possibilitat de decidir per la seua vida tant en el present immediat com en el futur, sobretot en el cas dels infants. És a dir, que la situació present no minve les seues capacitats futures per a desenvolupar el projecte de vida que desitgen, de tindre possibilitats reals d'elecció.

Aquesta fita requereix d'un seguit de recursos que seguint a Meil (1992: 186) s'obtenen a través de relacions d'intercanvi i que l'Estat ha de tractar de donar suport mitjançant determinades mesures per a la seua adquisició.

- En primer lloc, els *recursos econòmics*, és a dir, la disponibilitat d'efectius monetaris per al consum o l'estalvi. En aquest sentit podem trobar, per exemple, les pensions de supervivència, les desgravacions fiscals per càrregues familiars i, sobretot, les prestacions per fill/a a càrrec. Precisament un dels fonaments legitimadors de la política familiar és la seua funció compensadora de les càrregues familiars, considerant la criança i educació dels menors des d'un punt de vista social (González Sancho, 1989; Iglesias de Ussel, 1998).
- En segon lloc, els *recursos ecològics*, els béns i serveis que no produeixen per si mateixes les famílies i que requereixen per sobreviure. L'autor fa referència tant a aquells distribuïts comercialment com social (és el cas de l'educació pública). Les

mesures corresponents serien les prestacions educatives, sanitàries, la facilitat en l'accés a habitatges socials, les infrastructures locals (instal·lacions esportives, parcs...).

- Els *recursos culturals*, el coneixement necessari per a exercir els rols familiars en la vida quotidiana o les mesures de política familiar anirien sobretot encaminades als serveis de planificació familiar, a l'educació...
- I per últim els *recursos temporals*, el temps que els membres de les famílies posen a disposició de la vida familiar, sobretot en el cas de la dona. Conseqüentment en aquest cas les mesures adients serien els serveis dedicats a la conciliació entre els horaris laborals, escolars i familiars, els permisos maternals...

Fa referència també a la *intervenció legal* com a una mesura de política familiar, però únicament com a un recurs familiar, sempre i quan existesquen interferències en la dinàmica del sistema (cas d'un divorci). Si no fos així, formaria part del context.

En conclusió, consideraré en aquest treball de recerca la política familiar com tota aquella mesura de caràcter públic que presenta, com a principal objectiu, la cobertura de les necessitats de les famílies, especialment respecte la cura i atenció dels seus membres dependents amb un clar trasfons redistributiu.

Per consegüent, analitzaré el sistema de prestacions per fill/a a càrrec des d'aquest prisma, tractant d'assolir una idea acurada del que representa com a mesura de política familiar així com de quina manera acompleix amb els objectius de suport pretesos. És a dir, en quin grau es pot considerar el sistema de prestacions per fill/a a càrrec com una mesura de protecció social a la família que ofereix recolzament a aquelles famílies que tenen fills/es a càrrec, tractant d'aconseguir que aquest mateix fet no els supose una minva en la seua qualitat de vida i alhora en quin grau l'Estat assumeix la funció reproductora com a rellevant en la vida social.

### 1.2. Desenvolupament històric de les polítiques familiars a l'àmbit europeu

Tal i com ens assenyala Flaquer (2000a: 11) el terme de *política familiar* és relativament recent a l'agenda política, si bé l'interés per la qüestió familiar, més concretament per la qüestió poblacional, és bastant més antic. Si ja en 1939 Myrdal ens parlava d'un "programa per a la seguretat familiar" no aparegué per escrit el terme estricte de política familiar fins 1958, desenvolupant-se des de llavors un creixent interés pel tema.

El desenvolupament històric que han experimentat els continguts i les maneres de fer de la política familiar des de llavors fins l'actualitat respon a les transformacions que han anat succeint-se en les diferents esferes de la vida social, especialment en les relacions familiars, en les condicions de vida dels individus i en les ideologies i interessos polítics. El ritme amb el qual aquestes transformacions s'han produït així com les postures polítiques preses davant aquestes, condicionades, és clar, per un ampli ventall de factors (capacitat de pressió dels grups d'interés de cada societat, tradicions religioses, context social, econòmic, polític...) han introduït diferències en la percepció i en la pràctica de la protecció a la família entre els estats europeus.

Malgrat aquestes diferències, a grans trets podem distingir -seguint a Gauthier (1996b)- diferents períodes en el desenvolupament històric de les polítiques familiars en els quals subjau el procés d'adequació de les diferents mesures de política familiar als objectes d'interés primordial construits socialment en cadascuna de les etapes definides (fonamentalment natalitat, redistribució de la riquesa –tant de manera horitzontal com vertical- i igualtat entre els drets dels homes i dones):

- Una primera etapa, prèvia a l'esclat de la Segona Guerra Mundial (1939) caracteritzada per la preocupació davant l'acusat descens del volum poblacional.
- En segon lloc, i marcat pel trasbals que suposà per a la població europea la Segona Guerra Mundial, el període comprés entre l'any 1945 i l'any 1959, caracteritzat per una patent sensibilitat de la major part dels governs europeus front els

temes socials i un compromís explícit en l'aconseguiment d'un major grau de benestar per a la seua població.

- En tercer lloc, l'etapa compresa entre 1960 i 1974, que suposà el redescobriment d'una pobresa que es considerava erradicada mitjançant els progressos socials aconseguits durant el període anterior. Pobresa que retornà amb virulència i que assumí nous perfils.
- I per últim, el període que des de 1975 avança vers l'actualitat marcat, fonamentalment, pel baix nivell de natalitat, el constant increment de la taxa d'activitat femenina i per un enconament de la pobresa.

### 1.2.1. ELS ORÍGENS A L'EUROPA PRE-BÈL·LICA

En aquest període poden distingir-se dues etapes. En primer lloc, la compresa entre els anys 1879 i 1929, un temps de grans convulsions socials marcat històricament per un accelerat procés d'industrialització i urbanització que va suposar, per a un gran nombre de famílies, la precarització de les seues condicions vitals. Aquesta situació forçà a molts governs a instaurar les primeres mesures polítiques de suport social, de suport a les famílies. De fet sorgiren en aquesta època les primeres transferències monetàries, les quals van prendre cos en la creació de prestacions de supervivència (pensions de viduïtat, pensions d'orfandat). Tanmateix el tret més característic d'aquest temps fou la preocupació generalitzada, a tots els estats occidentals, de la baixa taxa de fecunditat que va conduir, entre d'altres accions, a una especial atenció a la salut maternal per tal d'evitar els elevats nivells de mortalitat infantil existents aleshores.

Aquesta preocupació augmentà amb la davallada en els índexs de natalitat de la següent sub-etapa (1930-1944). En temps previs a la Segona Guerra Mundial, aquesta era considerada com una minva del poder, sobre tot a nivell internacional, ja que significava un menor nombre d'efectius per a l'exèrcit de l'estat afectat per aquest decreixement poblacional, a més a més de com a element desgastador de la família com a institució. En molts estats aquesta circumstància va comportar el desenvolupament d'un veritable

interés social i polític pel tema, com és el cas de Suècia que ja en 1935 va crear la primera Comissió de Població.

La principal resposta des dels diferents governs a aquesta baixa natalitat va ser la implementació de mesures de caràcter pronatalista com fou el cas de França i els estats sota dictadures feixistes: Alemanya, Itàlia i Espanya (el qual ja al 1938 va crear els subsidis familiars). Els seus mecanismes per fer augmentar el nombre de fills/es eren fonamentalment econòmics amb subsidis familiars o préstecs per al matrimoni, així com una estricta legislació contrària a l'avortament i la contracepció. Però aquestes mesures també responien a altres interessos com els econòmics.

En definitiva el període de pre-guerra es caracteritza, amb diferències segons estats[4], per una política familiar d'abast limitat, dirigida fonamentalment a la recuperació de la fecunditat, almenys aparentment.

### 1.2.2. CONSOLIDACIÓ DE LA FAMÍLIA COM A OBJECTE DE PROTECCIÓ SOCIAL (1945-1959)

Les condicions demogràfiques, econòmiques, polítiques i socials del període posterior a la Segona Guerra Mundial, l'anomenada edat d'or de l'Estat de benestar, van propiciar la consolidació de la protecció pública a la família amb un marcat tarannà universalista (Gauthier, 1996a, 1996b; Messu, 1991).

La preocupació per la baixa natalitat, amb l'important revulsiu que va suposar el *baby boom*, pràcticament va desaparèixer. A més a més, la desfeta que suposà per a molts territoris europeus la Segona Guerra Mundial juntament amb un compromís explícit dels governs per millorar les condicions de vida dels seus ciutadans/es mitjançant la construcció d'un Estat de benestar sobre la base d'un nou contracte social, va generar una major sensibilitat envers la protecció de les famílies front a possibles eventualitats. És clar, amb diferències segons estats optant, o no, per enfortir el sector públic com a protector d'aquest benestar.

---

[4]Mentre França s'eregí com l'adalil del pronatalisme altres estats com ara Suècia, que encara preocupats per la baixa natalitat optaven per la redistribució de la riquesa entre les famílies.

Un factor bàsic en aquesta tendència a l'establiment d'una xarxa de protecció familiar és la universalització de les prestacions econòmiques a les famílies, ràpidament adoptades per la gran majoria dels estats europeus.

Però no tots els tipus de famílies van poder gaudir d'aquesta atenció institucional, sinó que l'atenció se centrava en un tipus molt concret de família, considerada origen i salvaguarda dels valors predominants de l'època, i la més funcional, seguint la línia parsoniana, per al desenvolupament que suposà el model de creixement taylorista-fordista. Aquest tipus de família es caracteritzava per basar-se en una rígida diferenciació dels rols tant per edat com, sobretot, per sexe, on seguint el model *breadwinner-housewife*, la dona s'ocupava en exclusiva de l'atenció i cura de la llar-família mentre que l'home s'encarregava de cercar recursos monetaris en el mercat, funció molt més valorada materialment i simbòlica.

Signe d'aquest interés governamental per les famílies podem considerar la publicació de tres documents cabdals en el procés d'extensió i consolidació de les mesures de protecció a la família (Gauthier, 1996b). En primer lloc, la Declaració Universal dels Drets Humans proclamada per Nacions Unides en 1948, on mares i fills/es es consideraren un grup necessitat d'atenció especial (art. 25.2)[5]. En segon lloc, l'informe Beveridge que suposa un element principal en la consolidació de l'universalisme en el gaudiment de les prestacions socials. I en darrer lloc, l'adopció per la Organització Internacional del treball (OIT) de normes específiques respecte als subsidis de la Seguretat Social[6].

Aquest període el podem considerar com la base de l'expansió del suport, universal (relativament, ja que sols es dirigien als homes treballadors), a les famílies i el reconeixement del nou paper dels estats com

[5] L'article 25.2 de la Declaració Universal dels Drets Humans diu: "La maternitat i la infància tenen dret a cura i assitència especials. Tots els xiquets nascuts de matrimoni o fora del matrimoni, tenen dret a igual protecció social". www.un.org (la traducció és meua).

[6] A través de *la Revised Maternity Protection* (1952), *the Conventions on Social Security (Minium Standards)* en 1952 també, *the Convention on Social Policy (Basic Aims and Standards)* en 1962.

a proveïdors de benestar on les condicions de vida de la població eren presentades com l' interés primordial dels governs

### 1.2.3. REDESCOBRINT LA POBRESA (1960-1974)

Aquests anys signifiquen per l'àmbit de les polítiques familiars un important procés de reflexió i de reestructuració forçat per les transformacions socials del moment. En primer lloc, per la reclamació d'una major igualtat d'oportunitats entre home i dona realitzada per grups feministes i recolzada per les noves necessitats davant el constant increment de l'activitat remunerada de la dona, i també per un major grau de control de les pròpies dones sobre la seua fecunditat que va comportar un nou perfil emergent de la família.

Els canvis que progressivament es produïen en el divorci, matrimoni, treball femení eren cada vegada més visibles i van participar també en la irrupció de la família com a qüestió a tindre en compte en l'agenda política de bona part dels estats de la societat occidental. Encara que la família tradicional continuava sent majoritària, l'aparició d'altres tipus, com les monoparentals, van tornar obsoletes les mesures vigents de suport a la família de postguerra. La disminució del tamany de les famílies, l'augment dels naixements fora del matrimoni, l'augment del nombre de divorcis, la monoparentalitat, la cohabitació prematrimonial, són alguns dels factors que van canviar la realitat familiar dels 60. El model *breadwinner/housewife* deixa poc a poc de ser el model dominant.

D'altra banda, estretament relacionat amb la inadequació de les mesures de protecció familiar existents als canvis familiars que se succeïen, cal destacar el retorn d'una pobresa que es pensava desapareguda gràcies als avanços en protecció social que s'havien aconseguit en gran part dels estats europeus (per suposat a l'Estat espanyol, sota règim franquista, no fou així) juntament amb el creixement econòmic de l'època.

La divergència en la resposta que els diferents estats van donar a aquesta situació fou manifesta. Mentre que a estats, com ara França, optaren per reforçar implementació de transferències econòmiques amb un marcat caràcter natalista (Gauthier, 1996b: 121) als Països Nòrdics es van

centrar sobretot en la conciliació entre treball remunerat i família, fent esforços per a que la dona s'incorporara en igualtat de condicions al mercat. La creació *de Family Policy Committee* a Suècia (1965) o del *Committe on Maternity Allowance* a Finlàndia (1974), mostra aquest interés. Ambdues comissions reconeixien el dret de la dona a treballar al mercat laboral en igualtat de condicions amb l'home i, per tant, la necessitat de fer compatible treball i família, essent la cura dels infants imprescindible en aquest sentit.

D'altra banda, al món anglosaxó els esforços se centraren en el pal·liació de la situació de pobresa, limitant les ajudes públiques a aquelles famílies -com és el cas de les famílies monoparentals[7]- que demostraren el seu estat de mancança econòmica.

Mentrestant al Sud d'Europa, a causa del seu propi desenvolupament històric (amb Espanya, Portugal i Grècia sota règims dictatorials fins a mitjans de la dècada dels 70), les transformacions familiars no apareixen de manera significativa fins 1975.

Totes aquestes diferències en el plantejament i implementació de les mesures de protecció social a les famílies reflecteixen les diferents concepcions respecte les famílies, les seues funcions i sobretot la relació públic/privat. Aquest període suposa, en definitiva, un canvi en les postures respecte a les mesures de polítiques familiars que marcarà les diferències d'etapes posteriors conformant la base de l'actual situació, com assenyala Messu (1991) la política familiar assumeix objectius socials.

[7] En 1969 es va crear la Comissió de Famílies Monoparentals.

### 1.3 Les polítiques familiars a l'actualitat

Les transformacions iniciades ja a la dècada dels 60 s'aprofundeixen a partir de la crisi del petroli d'inicis dels 70. Una rígida reestructuració econòmica, la crisi fiscal de l'Estat de benestar conjuntament amb un agut procés d'empobriment de la ciutadania generà significatives conseqüències sobre els nivells de vida de la població el que va cridar l'atenció de l'àmbit polític i acadèmic.

La conjunció dels canvis ocorreguts al mercat (augment de la inestabilitat de les diferents trajectòries professionals), en l'Estat de benestar (pèrdua de la seua capacitat redistributiva i de gran part de la seua legitimitat) i familiar (envelliment de la població, inestabilitat del matrimoni, naixements fora del matrimoni, enfebliment de la capacitat regulativa i microredistributiva que proporcionava la família nuclear de postguerra) fan trontollar les antigues vies de benestar i d'identificació vital (Mingione, 2000).

En aquest sentit els governs es van veure sobtats per una cada vegada major pluralitat de formes familiars que atemptava directament contra l'estabilitat d'un sistema de protecció social basat per complet en la família tradicional. Aquesta circumstància forçà als governs a prendre en consideració noves mesures de suport a les famílies. A més a més, donades les baixes taxes de natalitat del moment, molts foren els estats que optaren per implementar mesures de tarannà fortament natalista. Retornava l'antiga qüestió de la natalitat encara que amb un caire un xic diferent, més adreçades al benestar familiar i a la conciliació família-treball (Gauthier, 1996b).

Precisament aquestes transformacions sociodemogràfiques van suposar un important factor d'impuls per a les iniciatives a nivell internacional. D'aquesta manera, institucions com la Unió Europea van assumir un ferm compromís en la cerca del benestar de les famílies, per exemple, amb la creació de l'*Observatory on National Families Policies*, encarregat de supervisar el desenvolupament de les mesures de política familiar als estats membres, o la Declaració de l'any 1994 com l'Any Internacional de la Família per part de Nacions Unides (ONU), el qual va tindre una especial incidència sobretot a nivell acadèmic fomentant els

estudis de caràcter comparatiu, cercant en certa manera una convergència en les polítiques europees (Hantrais i Letablier, 1996).

Durant aquest període i immers en les noves preocupacions envers les relacions familiars, apareixen amb força els drets dels infants com un nou objectiu social per als diferents governs europeus, encapçalats pels Països Nòrdics. A partir de la Convenció sobre els Drets de l'Infant en 1989 per la ONU (Resolució 44/25 de 20 de novembre 1989) la qüestió de la infantesa va adquirir rellevància a nivell polític progressivament esdevenint objectiu fonamental en les polítiques familiars.

D'altra banda, una de les qüestions centrals en les noves tendències en la protecció social a la família, a més a més de la seua focalització vers les necessitats dels infants, és la preocupació per assolir la igualtat entre homes i dones, en la qual juga un paper essencial la distribució de les tasques del treball no remunerat d'atenció a l'esfera privada.

La incorporació de les dones a la vida pública i les transformacions de l'esfera familiar exigeixen una reestructuració de molts aspectes del disseny d'uns Estats de benestar social desenvolupats sobre la divisió sexual del treball, doncs aquesta situació s'ha modificat radicalment. En conseqüència, a la majoria de societats amb elevada taxa d'activitat econòmica femenina, la conciliació entre la vida familiar i laboral constitueix tot un repte polític (Flaquer i Brullet, 1999).

La inclusió de les polítiques i de les estratègies de conciliació entre l'àmbit laboral i l'àmbit familiar, denominades sovint com polítiques familiars de segona generació, són, en certa manera, una nova conceptualització de les polítiques familiars que tradicionalment no tenien en compte les problemàtiques que hui comporta el poder compatibilitzar les obligacions familiars amb el treball remunerat. Precisament per donar resposta a les noves dinàmiques socials generades per la creixent incorporació de les dones al mercat de treball, la Unió Europea s'ha posicionat en els darrers anys a favor de les polítiques de conciliació entre ocupació i família, desenvolupant i recolzant legislacions que permeten poder dur a terme de forma més estable i normalitzada les obligacions d'un i altre camp. Aquestes mesures de conciliació tracten d'oferir diversos serveis a les unitats familiars, per tal que la cura de les persones dependents siga compartida entre la família, l'Estat,

el mercat (i el tercer sector), de manera que puga compaginar-se amb l'activitat laboral dels dos membres de la parella (Brullet i Parella, 2003). Ara bé, el pes que cada estat dóna a cadascuna d'aquestes possibles agències de benestar és molt diferent.

Com argumenta Brullet (2000), uns estats mantenen com a més desitjable que les dones continuen sent les principals protagonistes de la cura i assistència de la família i se les encoratja a dedicar-se en exclusiva a la família (amb subsidis que no ofereixen cap mena de drets socials), o bé a participar al mercat de treball amb jornades a temps parcial o variable, com és el cas dels estats del Sud d'Europa (amb un escàs interés pressupostari per aquesta qüestió) o el Regne Unit (regit pel principi de no intervenció pública en l'esfera privada). D'altres estats -com els Països Nòrdics- plantegen, en canvi, que les dones puguen mantindre la seua participació activa al mercat de treball, per la qual cosa ofereixen i promouen l'existència de serveis públics suficients per l'atenció dels infants i de la gent gran dependent, i promouen al mateix temps que els homes-pares augmenten de manera substancial la seua participació en l'educació i criança dels seus fills/es. La posició o orientació ideològica que cada govern adopta respecte de la igualtat d'oportunitats de dones i homes, en el mercat de treball i en la família, no és en cap manera homogènia.

Aquestes noves mesures de política familiar de segona generació han significat, a ulls de Flaquer i Brullet (1999), un canvi en el model tradicional de mesures de protecció social a la família vers una major preocupació per assolir la igualtat d'oportunitats entre homes i dones.

Com a cloenda, podem considerar durant els darrers anys un interés generalitzat per la família que, a grans trets, va basar-se en pautes semblants:

- Lluita contra la pobresa al si de les famílies que conduí a molts sistemes de protecció a l'ajustament de les mesures de protecció al nivell d'ingressos, centrant-se en els grups considerats en risc deixant de banda relativament el seu objectiu universalista i optant per la introducció de mesures selectivistes (Hantrais i Letablier, 1996).

- Gran importància de les mesures de conciliació família/treball, molt significatives sobretot al Països Nòrdics, i que actualment han esdevingut la tendència més acusada en tots els sistemes de protecció a la família occidental com a resposta a l'augment de la presència de la dona, i un augment dels serveis
- Molt relacionada amb els anteriors punts, l'emergència de la monoparentalitat amb els efectes empobridors per a qui encapçala aquest tipus de llars, sobretot dones, i conseqüentment dels infants i dels/les joves que hi conviuen. A l'actualitat ha arribat a ser un dels objectius bàsics (sempre matitzat per la diversitat interestatal) en els diferents governs europeus.

### 1.4. Les polítiques familiars i les transformacions en la concepció del benestar

Com hem pogut observar les preocupacions envers la protecció a les famílies i a les funcions que desenvolupen han patit un profund procés de transformació en les darreres dècades paral·lel als canvis experimentats per les mateixes famílies. Certament, tots aquestos canvis en les formes de convivència han estat i són també un reflex de les profundes transformacions que han afectat els pilars sobre els que s'assenta la nostra societat. No podem considerar les famílies de manera aïllada, sinó en constant interacció amb altres institucions socials, especialment en les que es consideren –juntament amb la família - principals agències de benestar: l'Estat i el mercat.

Les variacions de les pautes familiars en els darrers temps representen, per tant, símptomes d'altres transformacions del conjunt de la societat que s'han de relacionar amb la pèrdua de legitimitat del patriarcat, la penetració del mercat i de l'Estat en la vida familiar, el creixent procés d'individualització, l'irregular desenvolupament dels sistemes de protecció social –i familiar- als diversos règims de benestar, l'avenç de la modernització... I, entre tots aquestos factors, destaca especialment la progressiva incorporació de les dones al mercat de treball formalitzat i, en general, la seua creixent participació al conjunt de l'esfera pública.

Com s'ha observat, les polítiques familiars han avançat des d'una perspectiva clarament pronatalista i contrària a la incorporació de les dones a l'esfera pública a una altra on, malgrat la pervivència més o menys explícita de les preocupacions natalistes, on les mesures de protecció a la família aboguen per la individualització dels drets socials i per la igualtat entre homes i dones. És clar que amb marcades diferències segons estats davant les pròpies trajectòries polítiques, socials, econòmiques i culturals, que han anat configurant els diferents régims de benestar i que al següent capítol tractaré més profundament.

L'anàlisi del sistema de prestacions per fill/a a càrrec, com a mesura cabdal dels diferents conjunts de polítiques familiars al llarg dels seu desenvolupament històric, s'ha d'integrar en aquestos processos de

transformació que l'han anat mudant de formes d'acció i de capacitat de repercussió en la població beneficiària (i també en la no beneficiària).

Si es pren, com deia, la política familiar com una xarxa de suport a aquelles persones que decideixen formar una família amb l'objectiu que aquesta opció vital no signifique una minva de la seua qualitat de vida ni tampoc una minva en la seua capacitat d'elecció present i futura, les prestacions per fill/a càrrec representen un paper central.

## Capítol II
## Les polítiques familiars en el marc dels règims de benestar

La publicació a l'any 1990 de l'obra de G. Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism* va marcar un punt d'inflexió en l'anàlisi de l'Estat del benestar. El seu concepte de règim de benestar fa palesa l'existència d'un "remanent de benestar" no tractat per aquells estudis centrats únicament en l'esfera estatal com a proveïdora de benestar, ja que defensa la idea de l'existència de tres fonts de benestar: l'estat, la família i el mercat[8]. La interrelació entre aquestes esferes dibuixa, a nivell macro, un determinat model de benestar, i al mateix temps el benestar dels individus procedeix del mode en què combinen les possibilitats que els ofereix aquesta tríada. (Esping-Andersen, 2000: 52)

En conjunt, la proposta teòrica d'Esping-Andersen representa una nova mirada envers les societats postindustrials que ha suposat l'obertura d'un ampli i productiu camp d'estudi. Per aquest motiu, malgrat les nombroses crítiques de les que ha sigut objecte, moltes reconsiderades i assumides per l'autor, és necessari ubicar la seua obra al capdavant dels darrers estudis realitzats al voltant de l'Estat del benestar i de les societats occidentals.

L'estudi de la **protecció econòmica a la infància** s'emmarca en el corpus teòric que progressivament s'ha construït a partir de l'aparició de la teoria dels "tres móns de benestar". La perspectiva relacional que s'infereix del model d'anàlisi d'Esping-Andersen resulta summament útil en l'examen del programa de suport estatal a la infància que em propose dur a terme. No obstant, cal complimentar l'esmentat model amb l'ajut del vast camp d'anàlisi que han generat les seues crítiques.

---

[8] Molts/es autors/es han afegit a la relació d'esferes proveïdores de benestar el tercer sector. No obstant això, Esping-Andersen no ho accepta pel fet que per a que les organitzacions voluntàries tinguen la suficient capacitat de proveir benestar cal un finançament estatal important, el que per a l'autor desvirtua el seu significat (Adelantado, Noguera i Rambla, 2000; Esping-Andersen, 2000).

En el present capítol m'introduisc en la conceptualització de règims de benestar amb una primera contextualització del concepte. A continuació exposaré els principals elements de l'anàlisi realitzada per Esping-Andersen de les societats occidentals en les darreres dècades, per a finalitzar amb una breu exposició dels corrents crítics més rellevants pel fet que han donat pas a una producció cognoscitiva més important:

- La possibilitat d'ampliar la tipologia de móns de benestar amb un quart model ja siguen les Antípodes (Castles i Mitchell, 1992 i 1993), Àsia Oriental o, especialment, el Sud d'Europa (Ferrera, 1995; Leibfried, 1993; Lessenich, 1995).
- El fort biaix androcèntric del model menysvalorant el paper de les famílies (i per extensió de les dones) com a mitjà de provisió de benestar (Carrasco et al., 1997; Orloff, 1993; Sainsbury, 1994;).
- L'aparició de conceptes alternatius i/o complementaris al concepte de règims de benestar (Castles, 1993; Mingione, 2000).

Aquestes crítiques han sigut acceptades per l'autor comportant la reelaboració del seu model d'anàlisi perceptible al seu darrer llibre: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales* (Esping-Andersen, 2000). Considere més apropiat, per tant, tindre aquesta obra com a referent principal en l'exposició dels elements constitutius de la seua teoria, sempre des de la perspectiva de l'estudi de la protecció econòmica a la infància.

### 2.1. Contextualització: la perspectiva comparada i tipològica

Les transformacions demogràfiques, econòmiques, socials i culturals que s'havien anat gestant a la societat occidental durant les dècades dels 50 i 60 -emmascarades pel mirall d'un creixement econòmic constant acompanyat per un context de consens i pau social - van esclatar amb força en la dècada dels 70 fent manifesta la caducitat de la conjunció Estat del benestar/capitalisme que fins aquest moment semblava eterna.

L'augment dels preus del petroli a començaments de la dècada dels 70 va visibilitzar la greu crisi que patia l'Estat del benestar davant d'uns fenòmens per als quals, des d'unes estructures creades en temps de postguerra, no tenia resposta. Les transformacions ocorregudes a totes tres fonts de benestar van transformar, també, els riscos socials. La precarització del mercat de treball, la inestabilitat familiar i la crisi financera i de legitimitat del propi Estat del benestar, van fer aparèixer nous entrebancs que invalidaven les antigues estructures de benestar i que van fer trontollar els seus fonaments, encara hui inestables (Sànchez, 1996; Mingione, 2000).

L'element amb major grau desestabilitzador fou el ressorgiment de la pobresa estructural, la qual es pensava que havia desaparegut. L'Estat del benestar amb el seu inherent objectiu redistributiu va aconseguir mitigar els nivells de pobresa que el procés d'industrialització generà i convertir-la en un fenomen conjuntural. Tanmateix arran de la crisi dels 70 aquesta capacitat igualadora i pal·liadora dels riscos socials va mostrar signes d'esgotament, augmentant el nombre de persones que mancaven de suficients recursos i oportunitats vitals per a dur una vida autònoma segons els criteris de la seua societat de residència. El més important, però, no fou el seu nombre sinó la seua perdurabilitat al llarg del cicle vital així com la capacitat d'heretar aquesta situació de mancança. (Mingione, 2000). Apareix una combinació fatal per al sistema: a la pèrdua per part de l'Estat del benestar de la seua capacitat redistributiva i especialment de la legitimitat per a dur-

la a terme, s'uneix a l'increment de la necessitat i de la demanda de mesures de protecció social.[9]

Davant de la incapacitat d'oferir solucions als emergents fenòmens per part de l'Estat del benestar i de les premisses keynesianes que el sostenien, ressorgeixen les tendències liberals que defensaven una indefugible reducció del paper de l'estat afavorint la major presència del mercat com a regulador de les relacions socials. L'argument central del corrent neoliberal era la incapacitat de l'estat de proporcionar el suficient benestar i seguretat als ciutadans, que sí podrien trobar al mercat (Montagut, 2000; Esping-Andersen, 1999; Sànchez, 1996).

A nivell intel·lectual el principal efecte de la crisi va ser l'obertura d'un dels més prolífics debats existents a l'àmbit de l'anàlisi de les polítiques de benestar des d'un punt de vista comparat. Són nombroses les teoritzacions sorgides al voltant del qüestionament de la persistència i l'adequació de l'Estat del Benestar de postguerra en les anomenades societats postindustrials, com nombrosos són també els intents de sintetitzar i estructurar les aportacions teòriques amb més o menys èxit.[10] El centre d'aquest debat girava, seguint a Montagut (2000) al voltant de tres qüestions: les conseqüències en el benestar de les persones, la mesura de l'impacte sobre l'economia i el mode en què afectà sobre la igualtat.

---

[9] Mingione (2000:90) fa referència en aquest punt a Esping-Andersen (1999:145) "A paradox of our times is the more that welfare states seem unsustainable, the greater are the demands for social protections".

[10] Montagut (2000:75-76) distingeix pel seu valor aclaridor dues propostes de classificació de les teoritzacions de l'Estat del benestar. La primera és la realitzada per D. Ashford (1989, *La aparición de los Estados del bienestar*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) qui estableix quatre grans grups: a) estudis de caire sociològic i polític que conceben l'Estat del benestar com la conseqüència de la industrialització i de la necessitat de protegir a la classe treballadora; b) aquelles teories associades a l'economia segons les quals les imperfeccions del mercat augmenten en la provisió de bens i serveis públics; c) les comparacions macroeconòmiques sense incloure les idees i les institucions; d) els estudis sociohistòrics que subratllen la incidència del canvi social en l'estructura de l'estat.
D'altra banda la classificació de Midgley (1997, *Social Welfare in Social Context*, Londres: Sage) divideix les teories sobre l'Estat del benestar en tres grans grups: a) les teories constructores de models conceptuals que ajuden a aprehendre la realitat; b) propostes basades en la formulació de teories normatives que ajuden a formular polítiques i programes socials i a més a més són utilitzades per a l'avaluació de programes socials governamentals alhora que estableixen els criteris per a l'avaluació dels mateixos; c) teories construïdes per a explicar els orígens i les funcions de la provisió de benestar.

Arran d'aquesta preocupació per l'Estat del benestar i pels seus efectes sobre la població aparegué amb força una vessant analítica basada en la comparació entre diferents estats. El seu propòsit primordial era mesurar, mitjançant una metodologia quantitativa, el nivell d'eficàcia dels diferents programes d'assistència pública en els seus contextos d'aplicació.

El primer intent classificador dels Estats del benestar a partir del tipus de polítiques socials que implementaven fou la realitzada a l'àmbit nord-americà per Harold L.Wilensky i Charles N. Lebaux a la seua obra *Industrial Society and Social Welfare*[11]. Aquestos autors consideraven que amb la industrialització l'Estat del benestar dels Estats Units havia evolucionat des d'una caracterització residual a una altra institucional (Montagut, 2000). Tanmateix no va ser fins l'any 1974 quan R. Titmuss establiria la seua tipologia, referència obligada en tots els posteriors estudis sobre l'Estat del benestar. Titmuss (1974) distingia tres models d'Estats del benestar:

- El model *residual* caracteritzat per un estat subsidiari únicament interventor davant la inexistència d'una resposta adient a les necessitats de la població per part del mercat i de la família.
- El model del rendiment laboral o de l'èxit industrial (*industrial achievement*), basat en la idea meritocràtica de que és l'esforç personal la via d'obtenció d'un lloc a la societat, segons la qual conceben la política social com un auxiliar de l'economia, tan sols utilitzada quan erra el mercat.
- El model institucional redistributiu (*institutional*), el qual recolzant-se en les teories de la igualtat i de la necessitat concep el benestar social com una institució integrada en la societat que dóna servei fora del mercat.

Si bé explícitament Titmuss no va realitzar una classificació de estats es pot intuir, seguint a Ferrera (1994), a quin país feia referència l'autor quan definia cadascun dels models: als Estats Units en el primer cas, a

[11] Harold L.Wilensky i Charles N. Lebaux a la seua obra *Industrial Society and Social Welfare* (1965, New York: Free Press)

Alemanya en el cas del model de rendiment laboral, i a l'Anglaterra post-beveridge en el darrer cas.

Aquesta línia d'investigació va incidir especialment en la comparació de diferents programes de benestar nacionals seguint l'anàlisi del seu *welfare effort*, és a dir, del grau de benestar – concebut com un igualment de les rendes i una reducció de la pobresa - que els estats procuraven a la població, mesurat segons el percentatge del Producte Interior Brut (PIB) dedicat a polítiques públiques. Són recerques que, malgrat les sòlides crítiques rebudes[12], proporcionen una ingent quantitat de coneixement sobre l'Estat del benestar així com una redefinició del mateix.

A finals de la dècada dels 80 sorgeixen noves metodologies en l'estudi comparatiu dels Estats del benestar a partir de la recopilació de micro-dades que va permetre la superació de les limitacions generades amb l'ús de dades agregades. En aquesta línia s'insereix el treball d'Esping-Andersen (Castles, 1991; Carrasco et al., 1997).

En definitiva, l'aproximació a l'Estat del benestar a partir d'un interés comparatiu essent el seu resultat final l'elaboració d'una tipologia, malgrat poder ser considerada una excessiva simplificació de la realitat ha proporcionat valuosos elements d'anàlisi, ajudant a mesurar els efectes redistributius dels estats alhora que ens ha resituat el mateix concepte d'Estat del benestar.

Això el que suposa un excel·lent punt de partida per a l'estudi de les mesures de protecció social implementades per l'estat, propòsit fonamental d'aquesta tesina.

---

[12] Se'ls critica la seua inconsistència metodològica, les seues interpretacions insubstancials així com la manca de coherència teòrico-conceptual (Ferrera, 1994: 156).

### 2.2. La conceptualització dels règims de benestar: "Els tres móns de l'Estat del benestar"

G.Esping Andersen pren com a referència per a l'estudi de les polítiques socials l'economia política, és a dir, la gestió i l'organització de l'economia nacional, evitant la consideració de les polítiques socials com un conjunt de mesures i/o programes aïllats. Ens ofereix el concepte de *capitalisme del benestar* fent referència a tota la xarxa de relacions establertes entre estat, mercat i família, essent els *règims de benestar* les relacions concretes que es donen (2000:52):

> "Se puede definir un régimen de bienestar como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia."

Per a l'autor la política social i els efectes que produeix sobre l'estratificació social que pretén pal·liar – i que també pot reforçar - s'ha d'estudiar des d'una perspectiva integral, considerant les interrelacions que es produeixen entre l'estat, la família i el mercat. Des d'aquesta perspectiva - i tenint com a referent implícit els Països Nòrdics - planteja la necessitat d'analitzar la política social segons el grau de desmercantilització, i de desfamiliarització, que un Estat procura al seus ciutadans/es. Concebent per una banda la desmercantilització com l' indicador "del grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida aceptable independientemente de su participación en el mercado" (Esping-Andersen, 2000: 25). És a dir, considera que un estat contindrà un major poder emancipador en la mesura en què procure als ciutadans/es drets individuals derivats de la concepció de ciutadania i no del lloc que s'ocupe al mercat. D'altra banda, defineix la desfamiliarització com el procés de reducció de la dependència individual respecte la família, per tant amb connotacions emancipatòries, també.

Per a Esping–Andersen la caracterització dels diferents règims de benestar s'infereix de la gestió dels riscos socials[13]. La mesura en la que es

[13] Considera com a riscos essencials: els riscos de classe (desigual distribució per estrats socials dels recursos); els riscos de trajectòria vital (concentració desigual dels riscos al

reparteixen entre el mercat, la família i l'estat aquestos riscos socials i la manera en què aquesta assumpció ve condicionada per la resta de les esferes i alhora les condiciona. La lògica d'organització i funcionament no és la mateixa en les diferents esferes. Mentre la família es basa en la reciprocitat, que no necessàriament vol dir igualtat, la lògica del mercat és l'intercanvi monetari, i a l'estat el principi d'assignació predominant adopta la forma de la redistribució autoritzada que tampoc implica, necessàriament, un major grau d'igualtat.

La reflexió teòrica d'Esping-Andersen respecte la provisió de benestar dóna com a fruit una tipologia de règims de benestar seguint tres criteris bàsics: les relacions mercat-estat en la provisió de benestar, és a dir, el grau de desmercantilització; l'efecte sobre l'estructura social de l'Estat del benestar; i, per últim, el tarannà dels drets socials de ciutadania i com aquestos afecten a la relació estat-mercat. Les denominacions als "tres móns" es deriven de l'economia política clàssica i tenen molta afinitat, reconeguda pel mateix autor (Esping-Andersen, 2000: 103) amb la tipologia de Titmuss (1974) ja esmentada.

D'una banda ens trobem amb el *model liberal* format per un conjunt de estats fortament influïts pel liberalisme econòmic i amb un grau mínim de desmercantilització. No debades reflecteixen el compromís polític de minimitzar l'estat, individualitzar els riscos socials i fomentar davant d'aquestos riscos les solucions de mercat. L'escassa protecció social existent requereix la comprovació de què la necessitat a pal·liar és inacceptable per al sistema. El màxim exponent d'aquest règim són els Estats Units però també inclou a Gran Bretanya, Canadà i Australia.

En segon lloc, ens parla del *règim de benestar corporatiu o conservador,* on es vinculen els drets socials al estatus professional. És

---

llarg del cicle vital a partir de la idea de Rowntree [*Poverty, a Study of Town Life.* Macmillan, Londres,1901] pioner en els estudis sobre pobresa, del 'cicle vital de la classe obrera', és a dir, que el risc de patir una situació de mancança econòmica varia segons l'etapa vital en què es trobe la persona i les circumstàncies a aquesta vinculada); i per últim, els riscos intergeneracionals (probabilitat d'heretar la pobresa i la posició social) (Esping-Andersen, 2000).

necessària, per tant, una vinculació laboral estable i continuada al llarg del temps per a tindre dret a la protecció social. En el cas de mancar d'aquesta vinculació s'és desplaçat/da a una xarxa subsidiària: la família, considerada des d'una visió tradicional. Alemanya i Itàlia són els estats que per a l'autor responen amb major concreció a aquest model, però també es poden englobar altres estats com Àustria i França.

I el que per a Esping-Andersen suposa el tercer món del benestar, l'anomenat *socialdemòcrata,* i té el seu millor exemple en la gestió realitzada pels Països Nòrdics, especialment per Suècia. Basat en el principi de la ciutadania[14] ha confiat en l'extensió universal dels drets socials com a solució als riscos socials tenint com a objectiu una igualació en termes de màxims i no de mínims.

És aquesta tipologia entre els tres móns del benestar el que en major mesura sembla haver-se introduït en el *mainstream* científic respecte l'estudi de l'Estat del benestar. Tanmateix l'interés de la formulació analítica d'Esping-Andersen, des del meu parer, es troba, més que en el seu resultat taxonòmic, en la clarificació de les relacions subjacents a la provisió de benestar al si de les societats occidentals. En el fet que aconsegueix que des de les postures científiques predominants s'eixample la mirada envers esferes diferents a l'estat i als seus instruments d'intervenció, que poden considerar-se també fonts de benestar.

No obstant, es tracta d'una obertura més formal que no pas real, com mostra l'excessiva focalització en el nexe existent entre mercat i estat així com en la consideració del grau de desmercantilització com a signe del poder emancipatori de l'estat, i de les seues polítiques socials com a eina compensatòria de les desigualtats socials (on s'aprecia, d'altra banda, una clara simpatia cap al funcionament de la socialdemocràcia nòrdica).

---

[14] Per ciutadania s'entén la condició per la qual s'accedeix a uns drets i a uns poders que et vinculen a una determinada comunitat. Engloba drets civils, polítics i socials assolits en un procés constant de cerca d'igualtat (T.H. Marshall, 1998).

En el pròxim apartat em centre en aquelles crítiques realitzades arran de la presentació del seu model analític, unes crítiques d'altra banda útils i aclaridores en l'estudi dels sistemes de benestar per la capacitat que van tindre per millorar el model ampliant la perspectiva analítica que proporcionava.

### 2.3. Repensant els móns de benestar

El model d'anàlisi de les societats postindustrials a partir de la combinació dels agents proveïdors de benestar que desenvolupa Esping-Andersen al seu primer llibre (1990) va donar peu, com ja he fet esment, a un ampli camp d'investigació. Les recerques incloses en aquesta línia, malgrat recolzar-se en la seua construcció teòrica al voltant dels règims de benestar, vénen a emplenar de contingut els buits que l'anàlisi d'Esping-Andersen havia deixat.

Aquesta vessant crítica ha obert una via de reflexió nova i fructífera que ha contribuït, entre altres coses, a visibilitzar les lògiques en la provisió de benestar de les esferes no mercantils que fins aquest moment restaven ocultes.

Al present apartat expose les principals propostes teòriques que han vingut a complementar la teoria dels "tres móns de benestar" aportant noves mirades sobre el marc dels règims de benestar. Aquestes variants crítiques proporcionen nous models d'anàlisi que em permetran recolzar teòricament el meu estudi sobre el sistema de protecció econòmica a la infància.

En primer lloc faré referència a les propostes en defensa de l'ampliació tipològica, sobretot en el cas dels que advocaven per la consideració del Sud d' Europa com un món de benestar independent, àmbit geogràfic del meu treball (Castles i Mitchell, 1992, 1993; Ferrera, 1995; Flaquer, 2000b, 2002c; Leibfried, 1993; Lessenich, 1995;).

A continuació em referiré a les crítiques realitzades des de postures feministes majorment, però no única. Aquest corrent analític posa de manifest l'escassa consideració que el model d'Esping-Andersen (1990) té respecte la família i per tant respecte les dones, principal baluard en les tasques d'atenció i cura i no únicament a l'interior de la família (Carrasco et al., 1997; Orloff, 1993; Sainsbury, 1994; Trifiletti, 1999).

Per a finalitzar em referiré a un concepte sorgit precisament d'aquest replantejament de les tesis d'Esping-Andersen: el concepte de "famílies de nacions" (Castles, 1993). Un constructe teòric que ve a convergir de manera enriquidora amb el de règims de benestar.

### 2.3.1. AMPLIANT LA TRÍADA DELS RÈGIMS DE BENESTAR: EL CAS D'EUROPA DEL SUD

La tríada de règims de benestar que Esping-Andersen presenta ha esdevingut punt de referència obligat en els estudis sobre els Estats del benestar des d'una perspectiva comparada. Per a molts/es estudiosos/es del tema, però, es tracta d'un exercici excessiu de simplificació obviant criteris de classificació que donarien com a resultat altres taxonomies i àdhuc nous tipus de sistemes de benestar.

Una de les propostes d'ampliació de la tríada sorgeix de la consideració dels estats del Sud d'Europa - Espanya, Portugal, Itàlia i Grècia – com un règim de benestar diferent a la resta, i sobretot, malgrat les semblances, diferent al règim corporatiu-conservador on han sigut convencionalment inclosos.

Aquest grup d'estats responen a una evolució històrica, política i social molt semblant que ha contribuït a que els seus règims de benestar comparteixen un conjunt de característiques (Giner, 1995; Flaquer, 2000b). Com ens assenyala Ferrera (1995):

> "una industrialización tardía, la persistencia de muchas áreas atrasadas y de marcados dualismos económicos, la gran disparidad de sus estructuras ocupacionales, largos periodos de autoritarismo, la fuerza de la Iglesia católica, el bajo 'estatismo', el radicalismo de izquierdas y los antagonismos entre subculturas". [15]

Un dels primers en parlar dels estats del Sud d'Europa com un model independent fou Leibfried (1993) al definir quatre règims de política social en l'àmbit de la Unió Europea. Aquestos models responien en gran mesura a la tipologia d'Esping-Andersen: els "Estats del benestar moderns" referint-se als estats escandinaus, els "Estats del benestar institucionals" o bismarckians, els "Estats del benestar residuals" o anglosaxons. Tanmateix el tret innovador de la seua proposta és la inclusió d'un quart model corresponent

---

[15] Cal assenyalar que en el cas de Grècia l'Església Ortodoxa ha representat un paper menys estricte i conservador que l'Església Catòlica en qüestions com l'avortament o el divorci (Papadopoulos, 1998). D'altra banda, per 'estatismo' Ferrera es refereix a una desconfiança vers allò públic; veure allò públic com alié. (Montagut, 2000)

al marc llatí o "Estats del benestar rudimentaris". Un grup format per Espanya, Portugal, Grècia i, amb matisos, Itàlia. Són territoris que malgrat haver demostrat formalment la seua intenció d'esdevenir un Estat del benestar, no ho han aconseguit, segons l'autor, a nivell pràctic, donada la manca d'implantació legal, institucional i social necessària. Comparteixen importants trets descriptius com una forta estructura familiar, una baixa taxa de fecunditat i una estesa economia submergida amb presència majoritària de les dones, signe d'un mercat de treball fortament segmentat per sexe.

D'altra banda Lessenich (1995) ens fa referència al model post-autoritari com al quart món de benestar apel·lant a aquells estats que van sorgir d'un règim dictatorial. El seu esquema se centra en l'evolució espanyola envers la democràcia però pot ser útil per a comprendre els actuals processos democratitzadors dels estats de l'Europa de l'Est. L'autor posa de manifest que la principal característica d'aquest model és la insuficiència de les transformacions respecte el règim autoritari, ja que no s'ha assolit un sistema basat realment en drets socials de ciutadania.

Aquesta reivindicació ha sigut acceptada per nombrosos autors/es que han adoptat el marc dels estats del Sud d'Europa en les seues investigacions. En general els caracteritzen com a estats amb un marcat dualisme en els seus sistemes de protecció social, conjugant pautes de la socialdemocràcia (com és el cas de la universalitat del sistema sanitari o de l'educatiu) amb altres de conservadores (l'ocupacionalisme inherent al sistema de manteniment de rendes). Sistemes de protecció social elaborats per part d'un estat amb feble penetració en la societat civil, i molt desprestigiat en gran mesura pel seu passat autoritari, que segueix pautes de clientelisme polític. Precisament aquesta feblesa estatal (especialment en el seu finançament a accions socials) ha sigut reconeguda com un dels principals eixos diferenciadors respecte els estats de l'Europa Central que constitueixen el règim corporatiu-conservador (Ferrera, 1995; Saraceno, 1995; Montagut, 2000; Mingione, 2000; Trifiletti, 1999).

La flagrant absència de mesures suficients de protecció social, sobretot de mesures d'atenció a la família, deriva en gran mesura pel marcat biaix familiarista de les dinàmiques de provisió del benestar d'aquestos estats. Saraceno (1995) ens defineix el familiarisme com:

> "una confianza permanente en la familia, en su solidaridad intergeneracional y en su estructura tradicional de género, como proveedora de trabajo y servicios asistenciales y como integradora de medidas inadecuadas de apoyo a los ingresos".

La família (el que equival a parlar de la dona) ha esdevingut en aquestos territoris la principal xarxa de protecció de la població contra els riscos socials, adoptant l'estat una funció plenament subsidiària bé construint una rellevant xarxa social per a aquelles necessitas considerades fora de l'abast de la capacitat de suport de les famílies i que suposaria una minva per al seu poder de protecció als seus membres, bé amb mesures de caire assistencial dirigides a aquelles situacions on la família ha fallat com a compensació dels riscos socials, i les persones es troben en situació de veritable - i comprovable – necessitat o en aquells casos. Una situació que al cap i a la fi perjudica a les dones (Trifiletti, 1999). Com ens assenyala Flaquer els estats del Sud d'Europa (2002c: 177):

> "Están caracterizados por fuertes valores familiaristas asociados con un bajo nivel de individualización y por la ausencia de una política familiar explícita, que se evidencia por el escaso número de medidas amigables para las familias"

Aquesta proposta d'ampliació de la classificació establerta per Esping-Andersen juntament amb la que defensen diversos autors al respecte la introducció de les Antípodes (Castles i Mitchell, 1992 i 1993) o bé el Japó amb altres estats asiàtics com a règim amb rellevància pròpia. Tanmateix Esping-Andersen (2000) rebutja aquesta ampliació ja que des del seu parer significa la pèrdua de la requerida economia de mitjans i per tant, elimina la capacitat comprensiva que procura la seua tipologia.

Des del meu parer, les propostes d'ampliació de la tríada ofereixen una necessària mirada dirigida al detall que proporciona una ajustada comprensió de les relacions entre els diferents agents proveïdors de benestar. L'estudi del sistema de protecció econòmica a la infància a l'Estat espanyol

s'emmarca precisament en una d'aquestes alternatives als "tres móns de benestar", la referent al Sud d'Europa.

### 2.3.2. RECONSIDERACIÓ DELS RÈGIMS DE BENESTAR DES D'UNA PERSPECTIVA DE GÈNERE.

Malgrat que la formulació inicial del model d'Esping-Andersen (1990) tenia a la família com un dels principals agents proveïdors de benestar, fou una consideració més formal que real al centrar la seua anàlisi empírica en el vincle entre mercat i estat. Obviava, de certa manera, les relacions de reciprocitat pròpies de la lògica de funcionament de la família, concentrant l'atenció en les relacions d'intercanvi obligatori en les que intervé l'Estat i en les voluntàries-interessades a través del mercat (Carrasco et al., 1997; Montagut, 2000).

L'escassa atenció mostrada a la família i a les relacions de benestar que aquesta, i sobretot la dona, implicava, va ser resposta amb contundència per aquells àmbits d'estudi més sensibles a les qüestions de gènere[16]. Una resposta que prompte es configurà com un corrent d'anàlisi autònom dedicat a l'estudi, des d'una visió comparativa, de les relacions entre estat, mercat i, ara sí, família, tractant d'esbrinar fins a quin punt les diferents lògiques de distribució dels recursos són "amigables" als interessos de les dones.

La focalització del model d'Esping-Andersen en les interaccions entre mercat i estat, conflueix en la vessant predominant en els estudis sobre l'Estat del benestar i ve a referir-se exclusivament a les relacions de classe existents al capdavall de l'estructura social, deixant de banda altres possibles eixos de desigualtat com l'ètnia, l'edat o el gènere (Daly, 1994; Carrasco et al., 1997).

---

[16] El mateix Esping-Andersen (2000:101) reconeix la pertinença d'alguna de les crítiques fetes: "Se trataba de una tipología basada estrictamente en los programas de mantenimiento de los ingresos, demasiado centrada, únicamente en el nexo entre estado y mercado, y demasiado elaborada, de forma unidimensional, en torno al obrero de producción masculino."

D'aquesta excessiva centralització del vincle mercat-estat en el seu model analític es desprèn la inadequació del seu concepte de desmercantilització, criteri fonamental per a descriure els tipus de règims de benestar i conseqüentment establir una classificació de estats. La definició de la desmercantilització com un procés amb alt contingut emancipatori de la població al deslligar els drets socials del lloc que s'ocupe al mercat, perd el seu significat al considerar que una gran part de la població femenina no està mercantilitzada sinó que es troba exercint el paper de "cuidadora" a dintre del seu nucli familiar (Orloff, 1993).

Per tant, el procés d'emancipació -considerada aquesta com l'adquisició de drets de caire individual - en el cas d'un gran nombre de dones pot derivar del procés contrari, de la seua mercantilització, al suposar la, relativa, independència del nucli familiar (desfamiliarització) com a font de drets de ciutadania. A més a més aquesta mercantilització, paradoxalment, procedirà en bona part de l'Estat ja que cal tindre present l'important presència de treballadores al sector públic[17].

De totes maneres aquest procés emancipatori de la mercantilització femenina s'ha de prendre amb relativitat per un doble motiu. En primer lloc, perquè la gran majoria de dones que treballen de manera remunerada realitzen tasques de cura i d'atenció, és a dir, desenvolupen el mateix rol de cuidadores a l'esfera productiva que a l'esfera reproductiva. A més a més l'escassa participació dels homes en les tasques d'atenció de la llar-família condueix a una comptabilització del treball remunerat amb el domèstic, és a dir, pràcticament la totalitat de les dones han de suportar una esgotadora "doble presència" (Balbo, 1994; Daly, 1994; Carrasco et al., 1997).

Per tant la introducció del gènere fa trontollar els conceptes bàsics del model d'anàlisi predominant en l'estudi dels sistemes de benestar, no debades estan construïts majoritàriament sota un biaix fortament androcèntric. El treball de Sainsbury (1994) ens mostra com en l'introduir en

---

[17] Són diverses les raons que poden explicar aquest major volum de treballadores en la plantilla pública. Pot procedir tant per la major igualtat d'oportunitats entre homes i dones existents al sector públic almenys en major mesura que al sector privat, o també per les possibilitats que ofereix el sector públic respecte a la conciliació del treball remunerat amb el no remunerat, o les tasques de cura.

el model analític predominant la variable de gènere, les tipologies establertes es desconfiguren diluint-se les seues fronteres, ja que com ens diu Daly (1994: 107) *"...the family remains the most significant provider of welfare and care in all welfare states, even in those which are classified as socialdemocratic."* Per tant, no és suficient amb incloure a la família en les tipologies preexistents sinó que s'han de reconstruir aquestes des d'una mirada de gènere (Guillén, 2001).

Una altra línia crítica als models d'anàlisi dels sistemes de benestar és l'abast de l'estatus de ciutadania, utilitzat profusament com a barem classificador dels estats. Són moltes les autores que posen de manifest la preponderància de la imatge de l'assalariat masculí per a definir la ciutadania, com bé assenyala Orloff (1993). Per a l'autora la referència recurrent en els estudis sobre els fluxes de benestar és la del ciutadà masculí, cap de família, per a qui identitat, drets i deures li vénen del lloc que ocupe al mercat laboral, ignorant les especificitats pròpies de les dones i del seus estatus de ciutadania, que hui per hui, es troben encara a l'esfera reproductiva. És, per tant, equivocat mantindre una perspectiva, suposadament, neutra en l'anàlisi dels sistemes de benestar i de les seues relacions amb el concepte de ciutadania ja que això implica un oblit de la condició de les dones.

En contraposició, manifesten la necessitat de reformular el concepte tenint present els diferents graus d'accés a aquest estatus. Aquesta reformulació conduirà a distingir un primer estrat especialment feminitzat de *"clientes de asistencia social"* que reben beneficis sobre la base de necessitats - generalment necessitats familiars - tractant-se d'una relació altament estigmatitzant. Un segon estrat, predominantment masculí, amb drets individuals adquirits a través del mercat laboral. I, per últim, un estrat format per aquells/es que accedeixen als serveis de manera diferida, és a dir, a través de la situació d'algun dels seus familiars - generalment el marit o el pare - al mercat de treball (Carrasco et al., 1997: 34).

En resum, són moltes les propostes que clamen per una reconceptualització del model analític dels estats i de les relacions de

benestar. Propostes a les que hem de reconèixer el seu alt valor cognoscitiu i desemmascarador de les relacions al si del sistema de benestar.

Des d'una perspectiva sensible a les desigualtats per qüestions de gènere ens proporcionen un major coneixement de les interaccions de la provisió/obtenció de benestar a les societats occidentals, així com dels/les exclosos/es d'aquest benestar. A més a més han elevat a la família com a principal atorgadora de cura i benestar esbrinant el seu funcionament. La família ha deixat de ser una "caixa negra" apareixent al seu interior relacions de poder i fortes desigualtats ocultes sota una ideologia de tall androcèntric.

### 2.3.3. "FAMÍLIES DE NACIONS", UN PUNT DE VISTA COMPLEMENTARI

L'actual corrent analític comparat (i tipològic) respecte la provisió de benestar mostra una predominant tendència a centrar-se exclusivament en l'estudi de les relacions entre les diverses agències de benestar (entre mercat i estat especialment, com hem vist) en un context temporal molt limitat, obviant el procés de construcció d'aquestes relacions. És precisament allò que s'obvia, el procés de construcció i de consolidació de l'aparell polítco-institucional, el que genera tot un entramat de maneres, d'actituds, de cultura en definitiva, que proporciona la base, material i simbòlica, per a actuar en el present davant la gestió dels emergents riscos social.

El concepte de règims de benestar pateix d'aquesta limitació. Malgrat que en la seua primera elaboració tractava d'aprehendre la influència d'aquest procés històric, en posteriors reformulacions del concepte s'ha deixat de banda aquesta pretensió (Mingione, 2000).

Incloure en una visió comparativa el seguiment dels processos de construcció i elaboració de l'estat i també de la identitat nacional – com ja feien en els estudis polítics i jurídics en la transició entre el s. XIX i el s. XX - introdueix rellevants elements per a la comprensió de l'actual Estat del benestar i en les relacions que manté amb la família i el mercat. Mingione (2000: 84) proposa analitzar la política social a través de tres dimensions:

- l'evolució històrica dels conflictes i de les lluites per aconseguir majors drets socials;

- el camí seguit en el temps per part de l'estat respecte la intervenció en la reproducció de la força de treball i en la seua gestió, així com en la mediació del conflicte social;
- la progressiva estatalització de l'assistència social.

Es tracta d'una proposta que defensa la importància del passat i del llegat històric i cultural per assolir un major coneixement al voltant de les respostes polítiques (i també ciutadanes) a la necessària gestió dels riscos socials. De fet aquesta reivindicació d'una espècie de "memòria històrica" que ens fa Mingione entronca amb el concepte de "famílies de nacions" formulat per Castles (1993). L'autor (1993: xvi) també confia en la historia i la cultura com element explicatiu i alhora lligam entre diferents estats:

> "we highlight the potential importance of history and culture (...) History leaves a legacy of ideas, customs and institutions - in sum, a culture - that influences the present behaviour of those who shape the policies of the state and those who make demands of the state."

El considere un concepte conciliador amb el model d'Esping-Andersen: que complementa més que substitueix. L'autor confia en el valor explicatiu de les variables econòmiques, polítiques i socials contemporànies en el mateix grau que confia en el llegat històric atorgat a través de l'acumulació de maneres, costums i percepcions respecte la configuració i funcionament de l'aparell públic en el seu procés de modernització, i que vénen a condicionar tant el comportament de qui elabora les mesures de política pública com els receptors/es dels efectes d'aquestes mesures, els ciutadans/es.

Confia Castles, a més a més, en la possibilitat d'establir grups d'estats a partir del grau de convergència cultural i en la manera de transmissió d'aquestes, "famílies de nacions" *"defined in term of shared geographical, linguistic, cultural and/or historical attributes, and leading to distinctive patterns of public policy outcomes"* (1993: xiii).

Tal i com ens fa notar Flaquer (2002c) la principal diferència entre la conceptualització del model de règims de benestar d'Esping-Andersen i la de "famílies de nacions" de Castles procedeix del mode en com es percebuda la

variable cultural, si es tracta d'una variable depenent o bé independent. Per a l'autor a curt termini la cultura actua de fet com a variable independent i per tant perfila les maneres de gestió publica dels riscos socials, encara que si parlem en termes de llarg termini es pot considerar que es modifica a partir de la influència que rep de les mateixes polítiques.

Des del meu parer considere aquest model molt més integrador i complet que els règims de benestar. Pense que l'elaboració d'un sistema de relacions de benestar molt condicionada pel sistema cultural i de valors que hi subjau, ja siga a causa d'un determinat desenvolupament històric i social, ja siga pel referent que prenen els gestors a l'hora d'elaborar el sistema d'actuacions polítiques.

A més a més es tracta d'una visió molt adient per al meu referent espacial i temporal: els estats del Sud d'Europa, els quals, malgrat no comptar amb la força unificadora d'una llengua comuna, sí que podem constar nombrosos trets comuns en la seua experiència històrica i cultural. Podem, per tant, parlar dels estats del Sud d'Europa com d'una família de nacions (Giner, 1995, Flaquer, 2000b).

## 2.4. Els règims de benestar i les polítiques familiars en el marc europeu. El cas del Sud d'Europa

### 2.4.1. ELS RÈGIMS DE BENESTAR I LES POLÍTIQUES FAMILIARS

Com hem observat, cadascun dels diferents règims de benestar assignen un paper diferent a l'estat, al mercat i a la família i, conseqüentment, una resposta diferent als problemes derivats de la transformació de la família en les societats occidentals. Aquestos problemes són bàsicament tres (Flaquer, 2002b):

- *L'envelliment de la població*, causat per la conjunció de l'augment de l'esperança de vida i de l'acusat descens de la taxa de fecunditat, el que ve a alterar els fonaments constitutius de les actuals estructures de benestar i, especialment, del sistema de pensions (Meil, 2002).
- *L'augment de la taxa de pobresa infantil.* Són nombroses les recerques que vénen a demostrar que, malgrat disminuir els nivells de pobresa entre la gent gran, està augmentant entre les dones, els joves i els infants (Bradbury, Jenkins, Miclewright, 2001; Oliver, 2001; Cornia i Danzinger, 1997; Mercader i Delicado, 1999; Mercader, 2002). Es tracta d'un element multicausal on juga un paper essencial, però, l'augment del cost dels fills/es així com l'acceptació com a norma social de la família amb dobles ingressos, el que perjudica a aquelles unitats domèstiques que tan sols compten amb una única font d'ingressos. A aquest fet cal afegir l'augment de les famílies monoparentals que al seu desavantatge inicial s'ha de sumar la pitjor situació relativa de les dones –que majoritàriament encapçalen nuclis monoparentals- al món laboral, amb menys oportunitats laborals i menors salaris que els homes (Almeda, 2002a, 2002b, 2003; Millar i Glendinning, 1992).
- *Promoció de la igualtat d'oportunitats entre home i dona.* Com han demostrat diversos estudis no existeix concordància entre la igualtat de dret entre homes i dones inclosa en les Constitucions de tots els estats occidentals i la igualtat de fet, insuficient en tots els àmbits socials. En aquesta dificultat per assolir la igualtat de fet entre els gèneres juga un paper fonamental la feixuga càrrega que les dones

han de suportar com a principals, gairebé úniques, encarregades de la cura i atenció diària de la llar-família (Millar, 1992; Lewis i Piachaud, 1992). Per tant, la promoció de la igualtat de gènere ha de passar, necessàriament, per la implementació de mesures de conciliació llar/família-ocupació davant la constant i elevada incorporació de la dona al mercat de treball, així com els costos reals i d'oportunitat que genera la tasca de comptabilitzar la formació d'una família amb el manteniment d'un lloc de treball.

Davant d'aquestes qüestions els diferents règims de benestar duen a la pràctica determinades mesures de protecció a les famílies que fan entreveure la seua concepció de família.

El *règim de benestar socialdemòcrata,* amb Suècia com el seu màxim exponent, i amb la cerca del benestar individual com a principal fita, es caracteritza per un compromís explícit i generós amb el benestar de tots els membres de les famílies, siga quina siga la seua formació i, sobretot, en l'assoliment de la igualtat entre homes i dones, el que es tradueix en unes àmplies mesures de conciliació llar/família-ocupació (Bradshaw, 1997a).

D'altra banda, el denominat r*ègim conservador-corporatista,* el qual es pot descriure a l'àmbit de les polítiques familiars, a grans trets, com un règim amb unes ajudes explícites i generoses a les famílies i amb un fort vincle professionalista. Tanmateix entre els estats que hi formen part hi ha diferències remarcables, com bé ens assenyalen Brullet i Flaquer (1999). Mentre a França, i també a Luxemburg encara que en menor mesura, existeixen importants ajudes econòmiques per a les famílies, amb un caràcter marcadament natalista i pro-igualitari entre sexes, Alemanya –i Àustria- presenta un limitat suport a les famílies afavorint la família tradicional, amb una estricta divisió del treball segons sexe.

En quant al *règim liberal,* les seues polítiques familiars es caracteritzen per la seua escassetat. Únicament en circumstàncies de comprovable necessitat les famílies reben una assistència per part de l'Estat, sent unes mesures més dirigides a contrarestar els riscos d'exclusió social que no pas unes mesures que vinguen a compensar els alts costos de les

famílies amb la cura dels membres dependents. De fet, la intervenció estatal en l'esfera familiar es percep com una càrrega insuportable per a les finances, així com un factor que afavoreix que les famílies eludeixen les seues responsabilitats. No és estrany, per tant, que es procure dirigir les diverses necessitats familiars al mercat introduint un fort biaix diferenciador entre les famílies segons els seus recursos econòmics i, per tant, les seues possibilitats d'adquirir serveis de qualitat i suficients per a pal·liar les seues necessitats.

Per últim, l'àmbit d'estudi d'aquesta recerca, el *model de benestar del Sud d'Europa.*

### 2.4.2. LES POLÍTIQUES FAMILIARS A L'ÀMBIT SUDEUROPEU

En els darrers 20 anys la família del Sud d'Europa està adquirint un nou aspecte, diferent al que tradicionalment l'ha caracteritzada conseqüència d'un accelerat procés de canvi. En aquest procés transformador esdevé cabdal el nou rol que està adquirint la dona amb una major presència a l'espai públic deixant de banda, relativament, l'exclusivitat requerida socialment per a l'espai privat juntament amb l'inici d'una desinstitucionalització del matrimoni com a vincle bàsic entre la parella i alhora espai indefugible per al naixement i criança dels fills/es. Aquesta transformació afecta directament a la seua capacitat d'esdevenir la principal, quan no única, font de benestar del Sud d'Europa. Cal preguntar-se, per tant, quins són aquestos canvis i com estan afectant a la capacitat de les famílies de provisió de benestar.

El primer tret que ens ve a descriure aquest important procés de transformació de les famílies sudeuropees és el canvi de direcció que han experimentant les taxes de natalitat dels quatre estats. Aquest estats encara als anys setanta eren els estats de la Unió Europea amb major taxa de natalitat, no debades tots ells, excepte el cas d'Itàlia, vivien sota un règim polític dictatorial de taranná fortament pronatalista. Hui, però, mostren un panorama diferent.

La taula següent ens ve a mostrar l'evolució a la baixa que ha esdevingut gairebé la principal preocupació governamental en termes demogràfics juntament, i no és casual aquest binomi, amb l'augment de l'immigració vinguda des dels estats menys desenvolupats, un factor explotat políticament i mediàtica

**Taula 2. 1.**
**Taxes conjunturals de natalitat. Unió Europea, 1970-2000**

| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|---|---|---|---|---|
| Bèlgica | 2.25 | 1.68 | 1.62 | 1.66 |
| Dinamarca | 1.95 | 1.55 | 1.67 | 1.77 |
| Alemanya | 2.03 | 1.56 | 1.45 | 1.36 |
| *Grècia* | *2.40* | *2.22* | *1.39* | *1.29* |
| *Espanya* | *2.88* | *2.20* | *1.36* | *1.24* |
| França | 2.47 | 1.95 | 1.78 | 1.89 |
| Irlanda | 3.87 | 3.24 | 2.11 | 1.89 |
| *Itàlia* | *2.43* | *1.64* | *1.33* | *1.23* |
| Luxemburg | 1.97 | 1.49 | 1.60 | 1.79 |
| Holanda | 2.57 | 1.60 | 1.62 | 1.72 |
| Austria | 2.29 | 1.65 | 1.45 | 1.34 |
| *Portugal* | *3.01* | *2.25* | *1.57* | *1.52* |
| Finlàndia | 1.83 | 1.63 | 1.78 | 1.73 |
| Suècia | 1.92 | 1.68 | 2.13 | 1.54 |
| Regne Unit | 2.43 | 1.89 | 1.83 | 1.65 |

Font: *Society at a Glance*, ed. 2002. OECD.

Com s'aprecia clarament, són els estats que formen el Sud europeu els que tenen una menor taxa de natalitat experimentant un descens accelerat i enormement acusat en el període 1970-2000. Únicament un estat no sudeuropeu, Irlanda, ha superat a aquest descens i tot i així és l'estat que presenta, juntament amb França, la major taxa de natalitat de la Unió Europea. Contràriament Itàlia, amb un 1,23 presenta el menor nivell de fecunditat seguit de l'Estat espanyol, amb un 1,22, Grècia i Portugal, tots aquestos per sota de la taxa de reemplaçament.

En aquesta transformació en les tendències demogràfiques influeixen nombrosos factors però no podem deixar de banda, com ens assenyala (Cannan, 1999: 56) el pes de l'augment del cost directe i d'oportunitat de

tindre fills/es, especialment per a les dones. Cost que als estats del Sud d'Europa és major per l'escàs paquet de mesures de suport a la infància.

Aquest baix nivell de fecunditat conflueix amb un endarreriment de l'edat de les dones al ser mares per primera vegada. De fet, malgrat que a tots els estats de la Unió Europea l'edat mitjana d'entrada a la maternitat ha augmentat, el cas més visible ha sigut l'experimentat pels estats del Sud, especialment a Espanya que des de l'any 1980 fins el 1999 ha augmentat aquesta edat en quatre anys passant dels 25 als 29 anys, la major xifra de tota la Unió Europea (OECD, 2002).

Els i les joves de l'àrea sudeuropea retarden al màxim el moment de deixar la llar paterna i formar la seua pròpia família, en gran mesura per la necessitat de maximitzar els recursos familiars, especialment en el cas de les dones, per a l'adquisició del màxim nivell formatiu i, fins i tot un lloc de feina fent servir les xarxes familiars. Conseqüentment als estats meridionals és on menor nivell de llars unipersonals existeixen i alhora major nombre de llars multigeneracionals (Cantó i Mercader, 2002; Flaquer, 2000b; Carlos i Maratou, 2000; Papadopoulos, 1998).

És també rellevant la progressiva pèrdua d'importància que en els darrers anys ha experimentant el matrimoni considerat com a únic vincle legítim per a la relació de parella i, sobretot, per a la procreació. Tot i que es tracta d'una tendència incipient en els estats meridionals, cada vegada és més patent l'acostament envers pautes nòrdiques i continentals en aquesta línia, el que resulta especialment visible a Itàlia on en 1998 se superava la mitjana europea en proporció de fills/es nascuts fora del lligam matrimonial, amb un 28%, mentre que la Unió Europea la proporció era d'un 26%. La resta de estats del Sud d'Europa mostren també un ascens, encara que de manera menys accentuada, sobretot en el cas de Grècia, que mostra una menor proporció: un 4% en 1998. Molt lluny del 55% que ens mostra Suècia (Eurostat, 2001).

Aquestes darreres dades ens mostren com cada vegada són més les famílies al Sud d'Europa formades fora de la institució matrimonial i que, conseqüentment, és més perceptible el pas vers noves formes familiars ja existents a altres estats europeus, però molt poc comuns als estats meridionals. Entre aquestes noves formes familiars podem trobar que al 1996 el tipus de llar majoritari és la parella amb fills/es a càrrec. En els

quatre territoris la població que viu en aquesta forma familiar supera amb escreix la meitat de la població vivint en llars privades, tan sols superats per Irlanda amb un 67%, mentre que Itàlia i Espanya se situen en un 62%, i Portugal i Grècia en un 58%. Lògicament amb aquestes proporcions, els altres tipus de llars seran minoritaris, especialment en el cas de les llars unipersonals i monoparentals les quals, a diferència d'altres estats europeus i malgrat el creixement experimentat en els darrers anys, no posseeixen una gran representativitat estadística. De fet, les xifres ens mostren a l'Europa meridional la menor presència de llars d'una única persona especialment en el cas d'Espanya i Portugal on no són més que un 4%, mentre altres estats europeus se situen en un 24% com és el cas de Suècia, o en un 17% a Dinamarca. També ocupen la darrera posició en quant a proporció de persones vivint al si de famílies monoparentals amb un 6% per a Grècia i Espanya i un 7% per a Itàlia i Portugal. En aquest cas, però, la diferència no és tan elevada ja que el Regne Unit, situat al capdavant del total dels membres de la Unió Europea, presenta un 11% (OECD, 2002). De fet la monoparentalitat està veient augmentar progressivament la seua presència a les societats sudeuropees, especialment la monoparentalitat de tarannà més modern, és a dir, amb fills/es menors a càrrec i generada per una ruptura d'unió no ja tant per la viduïtat, tradicional via d'entrada a la monoparentalitat (Almeda, 2002a, 2002b, 2003; Flaquer, 1998; Wall, 2001).

Un element transcendental en aquesta transformació és el nou paper que la dona, gairebé única responsable de les tasques d'atenció i cura de les famílies meridionals, està adquirint en els darrers anys, senyal inequívoc, del qual és l'accés constantment creixent al mercat laboral.

Com s'observa a la taula 2.2. l'ocupació femenina ha augmentat en els darrers vint anys de manera significativa a tots els estats de la Unió Europea, i també als estats del Sud d'Europa que, a pesar d'aquest creixement, continuen sent els estats que menor nivell d'ocupació femenina mostren, amb l'excepció de Portugal. Aquest estat presenta durant els darrers vint anys un comportament diferent al de la resta dels seus companys de règim de benestar superant àdhuc la mitjana europea que en el 2000 era d'un 56,5% mentre Portugal presentava un 60,3%. La resta de

estats meridionals mostren les taxes més baixes de tota la Unió Europea, a molta distància de Suècia o Dinamarca que volten el 72%.

**Taula 2. 2.**
**Taxa d'ocupació femenina. Unió Europea, 1980-2000**

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|
| Bèlgica | .. | 37.0 | 40.8 | 45.4 | 51.9 |
| Dinamarca | .. | 67.4 | 70.6 | 67.0 | 72.1 |
| Alemanya | 49.6 | 47.7 | 52.2 | 55.3 | 57.7 |
| *Grècia* | .. | *36.1* | *37.5* | *38.0* | *41.3* |
| *Espanya* | *28.5* | *25.5* | *31.6* | *32.5* | *42.0* |
| França | 50.0 | 48.5 | 50.3 | 51.6 | 54.3 |
| Irlanda | .. | 32.4 | 36.6 | 41.5 | 53.3 |
| *Itàlia* | *33.4* | *33.4* | *36.2* | *35.4* | *39.6* |
| Luxemburg | .. | 39.7 | 41.4 | 42.2 | 50.0 |
| Holanda | 34.2 | 35.5 | 46.9 | 53.4 | 62.6 |
| Austria | .. | .. | .. | 58.9 | 59.4 |
| *Portugal* | *45.8* | *49.4* | *55.4* | *54.8* | *60.3* |
| Finlàndia | 66.1 | 69.8 | 71.5 | 58.9 | 64.5 |
| Suècia | 73.4 | 76.9 | 81.0 | 70.8 | 72.2 |
| Regne Unit | .. | 55.6 | 62.8 | 62.5 | 65.5 |
| Unió Europea | 46.1 | 45.1 | 49.7 | 50.5 | 56.5 |

Font: *Society at a Glance*, ed. 2002. OECD.

Tanmateix no és tan important la taxa d'ocupació actual com el procés pel qual s'ha assolit aquesta xifra i en el cas dels estats europeus meridionals representa, sobretot en el cas espanyol (també en el portuguès però partint de xifres més elevades), un accelerat i rellevant creixement passant d'un 28,5% en 1980 al 42% del 2000.

D'aquest increment s'infereixen significatives conseqüències per a les antigues estructures de benestar meridionals on la família, és a dir, la dona, constitueix gairebé en exclusiva la principal font de benestar i de recursos de cura a les societats del Sud d'Europa. L'augment generalitzat del nivell d'ocupació femenina, juntament amb una constatada inèrcia dels homes per assumir en igualtat de condicions les tasques que genera l'àmbit domèstic, condueix a la discriminació de la dona que assumeix en exclusiva aquestes tasques.

Com ens mostren les dades, són cada vegada més les mares treballadores amb fills/es menors a càrrec que necessiten conciliar horaris i espais. Per a l'any 2001 la taxa d'ocupació de mares amb almenys un fill/a

de sis anys d'edat era a l'Estat espanyol del 43,3%, a Itàlia i Grècia poc més del 46%, i a Portugal un 69,8%. Xifres molt menors (excepte en el cas de Portugal) a les que presenta la mitjana europea, un 57,2%, o estats com ara Dinamarca amb un 74,3% (OECD, 2002). Però en definitiva, xifres que ens fan palesa la necessitat de la conciliació d'aquestes treballadores de les seues responsabilitats professionals amb la criança d'uns fills/es en l'edat on presenten unes demandes majors i més estrictes en quant a horari. Com respon el nostre Estat de Benestar a aquesta nova situació familiar? Són equiparables les necessitats de la població amb l'esforç, almenys pressupostari, que hi dedica l'Estat?

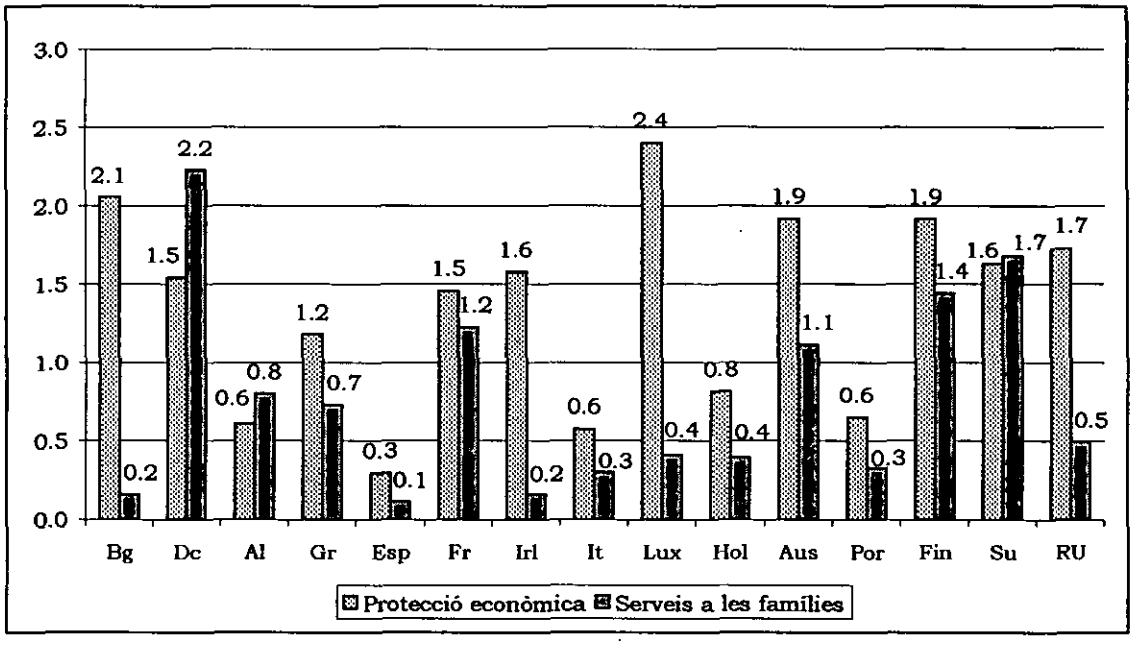
De fet, si ens adrecem a les estadístiques podem observar com són els estats del Sud europeu els que menor percentatge de seu PIB destinen a la protecció social. Per a l'any 1998 segons l'OECD (2002) és el Sud d'Europa, juntament amb Irlanda (15,8%), els que menor despesa pública destinen a la protecció social amb un 18,2 % en el cas de Portugal, un 19,7% en el d'Espanya, Grècia un 22,7%, i Itàlia un 25,1%. Dades, totes elles, inferiors a la mitjana europea situada en un 23,4% i molt més del 31% que presenta Suècia, estat amb una major proporció de despesa social.

Aquest menor grau de recursos econòmics destinats a la protecció social es reflexa també, de manera més aguda, en la proporció de recursos destinats per part de l'Estat al suport de les famílies i a la infància. Les dades són clares en aquest sentit. Per a l'any 1997 l'Estat espanyol hi dirigia un escàs 2% del total dels recursos dirigits a la protecció social, situant-se així en el darrer lloc de la Unió Europea, seguit per Itàlia amb un 3,5%. En el cas de Portugal i Grècia la proporció augmenta lleugerament amb un 5,3% i un 8,2% respectivament, cap dels quatre estats però supera la mitjana europea situada en un 8,4%, i molt menys a estats com Finlàndia o Dinamarca els quals amb un 12,6% es situen al capdavant en quant a suport estatal a les famílies (Eurostat, 2000).

Si baixem un nivell més en l'organització de la protecció estatal a la família, i la desagreguem en les dues principals vies de suport que en aquest sentit té l'estat al seu abast, és a dir, la implementació de mesures de caràcter econòmic i la generació de serveis dirigits a les famílies, podrem filar més prim en aquesta descripció.

Al gràfic 2.1. clarament s'aprecia quina és l'opció de cadascun dels estats europeus en la distribució dels recursos destinats a les famílies entre els dos canals esmentats: la protecció de caràcter econòmic, és a dir la transferència de recursos econòmics per qüestions familiars, i els serveis per atendre les diverses necessitats de les famílies.

**Gràfic 2.1.**
**Recursos destinats al suport a les famílies per branques d'acció com a percentatge del PIB. Unió Europea, 1998**[18]




Font: OECD, *Society at a Glance*, 2002

Al gràfic s'hi pot observar que tots els estats que formen a l'actualitat la Unió Europea, excepte Dinamarca i Suècia, opten a l'any 1998 per dirigir un major volum de recursos a la protecció de caire econòmic que als serveis a les famílies. Mentre aquestos dos estats, amb una gran diferència en el cas

[18] En el cas de l'OECD (2002) s'integra dintre de l'epígraf protecció econòmica a les famílies les següents mesures: prestacions econòmiques per fill/a a càrrec, prestacions per a les famílies, prestacions per a membres de les famílies dependents, ajudes econòmiques per a famílies monoparentals, altres prestacions econòmiques dirigides a les famílies i el permís parental. En quant als serveis a les famílies inclou l'atenció a domicili, serveis personals, els serveis de cura a la petita infància i altres recursos en cura.

de Dinamarca, opten per primar els serveis com canal d'aconseguir un major benestar a les famílies i als seus membres, curiosament els estats amb major volum de recursos dedicats a les famílies, com ja hem pogut veure.

Per un altre costat, al mateix gràfic és patent l'ínfima proporció del PIB que els estats del Sud d'Europa destinen a les famílies, sobretot en el cas de l'Estat espanyol amb un 0,3% i un 0,1% respectivament, però també a Portugal i Itàlia amb un 0,6% dedicat a les prestacions econòmiques i un 0,3% als serveis a les famílies. Grècia, en aquest cas, divergeix un poc de les pautes de la resta de estats meridionals, havent experimentant un important augment en les partides dirigides a aquestes dues grans branques de la protecció familiar. Aquest estat ha passat de destinar en 1980 un 0,3% per a la protecció econòmica i no tindre cap recurs pressupostari per als serveis, a que aquestes dues partides representen un 1,2% i un 0,7% respectivament. Un increment que no troba parangó a cap dels estats del Sud ja que tots aquests perden pes en la despesa dirigida a la protecció econòmica no augmentant en el mateix nivell en els serveis.

Com hem pogut observar, són els estats del Sud d'Europa els que menor nivell de recursos destinen a les famílies, el que transllueix el diferent pes que aquestos estats atorguen a les relacions de benestar i als seus diferents agents proveïdors. En el cas dels estats meridionals, és la família la que apareix com a principal proveïdora de benestar.

Hem de tindre present en aquesta situació el grau d'excepcionalitat que suposa la tardana configuració, en relació amb la resta de la Unió Europea, de l'Estat de Benestar al Sud europeu a causa dels llargs períodes dictatorials que experimentaren fins ben entrats els 70[19]. Aquesta circumstància suposà que l'edificació del seu Estat de benestar s'iniciara al mateix temps que la resta dels estats occidentals es començà a debatre la pervivència del mateix, per consegüent, els seus fonaments mancàven d'una sòlida legitimitat. Uns règims, d'altra banda, especialment en el cas de l'Estat espanyol, que convertiren un única forma familiar, la més tradicional,

---

[19] Excepte en el cas d'Itàlia, on acabà la dictadura al 1943 encara que la tendència de desenvolupament és molt semblant a l'experimentada per la resta d'estats del Sud d'Europa.

com única forma legítima portadora dels principals valors del règim i per tant del estat, el que ha deixat un llegat que durant el procés democratizador s'ha tractat d'eliminar (Guillén, 1997b; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Valiente, 1996, 1997a, 1997b).

Aquest factor, juntament amb els elevats costos mercantils de les tasques de cura, i d'una tradició cultural encara fortament arrelada comporta, segons Saraceno (1995), que siga a l'interior de la família, és a dir que siguen les dones, les que asseguren el benestar del tots els seus membres, essent diverses les estratègies per a dur-ho a terme. Com ens assenyala Papadopoulos (1998) per al cas grec, però extensible a la resta del Sud d'Europa, la residualitat de la política familiar comporta la reproducció de les estructures de les relacions privades patriarcals i per tant una estructura desigual, sobretot en termes de gènere.

Tanmateix hui en dia la família tradicional està mostrant signes de canvi i conseqüentment d'un progressiu enfebliment i desgastament de les estructures de benestar en les quals s'ha confiat; fins i tot aquestos canvis s'han promocionat directament i indirecta, per part de l'Administració. Per tant, és visible que el familiarisme amb el qual s'ha conviscut al Sud d'Europa durant aquestos darreres dècades pot esdevindre caduc sobretot pel desgastmaent de les dones, gairebé úniques encarregades de les tasques d'atenció i cura de la llar-família a les quals se'ls reclama des de l'Estat de benestrar molt d'esforç (atenció als membres dependents de la població) sense a penes compensació estatal, un fet que alhora encona la seua situació de subordinació. Sobretot al mercat de treball, respecte els seus companys (Guillén, 1997b).

## 2.5. Conclusions. El suport econòmic a la infància: espai de confluències

Integrar la meua recerca sobre la protecció econòmica a la infància en el debat al voltant de la comparació dels diferents sistemes de benestar, respon a les possibilitats comprensives que crec que té aquesta mirada, especialment arran de les aportacions realitzades en últims anys, amb Esping-Andersen (1990, 2000) i el seu capitalisme del benestar al capdavant, però, sobretot, amb les contribucions de tarannà crític que va generar.

Concep el sistema de suport econòmic a la infància com la talaia perfecta des d'on poder observar les complexes i dinàmiques relacions que es produeixen entre família i estat sense obviar, però, els condicionants procedents del mercat. Com ja he fet explícit al capítol, podem considerar que hi ha dos principals conceptes que vénen a explicar aquestes relacions.

En primer lloc, el de "règim de benestar" elaborat per Esping-Andersen, centrat en l'economia política i els processos d'interacció entre mercat i estat, així com els efectes produïts per aquesta relació en l'estructura social. D'altra banda, trobem el concepte formulat per Castles de "famílies de nacions", de més gran abast, on s'inclou com a element explicatiu la variable cultural, entesa com la suma dels costums, pràctiques, normes i valors adquirits durant el procés de construcció i consolidació de l'Estat del benestar i que, juntament amb variables econòmiques socials i polítiques contemporànies, influeixen en les actuals situacions de la provisió de benestar.

És aquest darrer concepte el que, des del meu parer, mostra major capacitat comprensiva i explicativa dels actuals processos d'interacció en els que es fonamenta la distribució de benestar. El seu caràcter englobador juntament amb la consideració de la cultura com a, possible, condicionant dels processos d'establiment de l'aparell polític modern, el fa especialment valuós en l'anàlisi del meu objecte d'estudi. Una consideració reforçada pel caràcter de l'Estat de referència en la meua anàlisi: Espanya, membre del que s'ha vingut a considerar model sudeuropeu de benestar juntament amb Portugal, Itàlia i Grècia. Aquest grup d'estats, a pesar d'haver tingut un procés de modernització desigual convergeixen en molts punts, especialment en el cas d'haver patit durant anys un règim autoritari així com el fet de

tindre una cultura fortament basada en un sistema de valors amb la família (i per tant la dona) tradicional al seu centre. Per tant, es pot considerar que formen part d'una família, de la família sudeuropea.

En adoptar aquesta perspectiva d'anàlisi assumisc el pes que la cultura exerceix sobre l'estructuració de les mesures de protecció social, i especialment en el cas del suport estatal als costos econòmics de la infància, donada la seua ubicació estratègica en l'entramat d'interaccions dels fluxes de benestar. Tanmateix i per la gran difussió que ha gaudit el terme "règims de benestar" no deixaré d'utilitzar-lo, tenint present però, aquest contigut cultural que em referia.

El sistema de prestacions per fill/a a càrrec com objecte d'estudi proporciona un lloc privilegiat per a observar la societat actual. En primer lloc, es tracta d'un programa de protecció social a la família, el que el situa en una posició especialment sensible en qüestions ideològiques al constituir la família l'eix vertebrador de la cultura del Sud d'Europa. A més a més, no podem deixar de banda l'esmentat període autoritari que va viure l'Estat espanyol amb un marcat tarannà conservador i un fort recolzament dels seu discurs ideològic a la família tradicional. Com tampoc ens podem oblidar del lloc predominant ocupat per l'Església catòlica, caracteritzada pel conservadurisme en quant a les relacions familiars.

Aquesta variable ideològica s'haurà de tindre present tant en la manera com reben els ciutadans les mesures implementades envers la família com també en el pes que pot exercir en el procés d'elaboració d'aquestes mesures. L'estudi del sistema de protecció econòmica a la infància em permetrà observar quina postura exerceix l'estat en l'atenció a la família i quins factors esdevénen fonamentals en aquesta atenció. En aquest sentit serà de gran rellevància la consideració dels límits entre l'àmbit públic i l'àmbit privat, i com s'insereix la cura dels fills/es en aquestes esferes.

A més a més, el caire assistencial que tenen aquestes mesures apel·la directament a la situació laboral de les persones que reben les prestacions, ja que han de demostrar un estat de necessitat mitjançant la comprovació d'ingressos de la unitat familiar. Per tant, i assumint que el mercat esdevé la principal via d'entrada d'ingressos econòmics, l'estudi del sistema de suport a la infància també reclama la consideració del mercat com a factor

explicatiu, en aquest cas com a factor condicionant de les relacions entre estat i família.

Al capdavall d'aquesta complexa xarxa d'interaccions que es produeixen entre els tres principals agents proveïdors de benestar trobem la particular conceptualització de l'estatus de ciutadania de les societats sudeuropees, quin és el seu abast i com repercuteix en el model de benestar propi de l'estat. Cal per tant una reflexió al voltant del que representa ser ciutadà/na a la societat espanyola i com influeix en ella els diferents fluxes de benestar: una reflexió que requereix superar el biaix androcèntric que, com hem vist, convencionalment han adquirit aquestes relacions i per tant es necessària una mirada crítica que tinga en compte no sols l'eix de desigualtat de la classe social sinó també el del gènere i l'edat. Prendre en consideració el que suposen aquestos eixos en el procés d'adquisició de benestar i quina influència tenen en les lògiques d'inclusió/exclusió.

Definitivament, en el sistema de protecció econòmica a la infància conflueixen el principals factors que poden explicar el funcionament a la societat espanyola dels fluxes d'adquisició i provisió de benestar. Per tant, estudiant aquest sistema obtindré un privilegiat lloc per a la reflexió al voltant de nombroses qüestions que esdevenen a la societat actual cabdals en la seua estructuració.

El suport econòmic a les famílies esdevé un espai de confluències.

# Capítol III
# El lloc del suport econòmic a la infància dins les polítiques familiars

La canalització des de l'Estat de recursos monetaris envers les famílies és l'instrument més antic de la política familiar als sistemes de protecció social europeus. El que pretén és oferir recolzament econòmic a aquelles famílies amb càrregues familiars, especialment amb fills/es a càrrec, el cost dels quals ha augmentat considerablement en els darrers anys i pot considerar-se com un factor de minva de la qualitat de vida de les famílies. Aquestes mesures representen l'assumpció d'aquesta criança com a responsabilitat col·lectiva de l'Estat i no com una responsabilitat purament individual i exclusiva de les famílies (Bradshaw, 1993, 1997a; Flaquer i Brullet, 1998; Flaquer, 2000a; Lewis, 1991).

Es poden distingir dues vies bàsiques de canalització de recursos: les prestacions econòmiques directes o subsidis familiars –transferències monetàries a càrrec de la Seguretat Social o bé dels Pressupostos Generals de l'Estat-, i les desgravacions fiscals – és a dir, la reducció dels tributs per raó de càrregues familiars (Flaquer, 2000a). La presència d'aquestes mesures en el sistema de protecció social dels diferents estats membres de la Unió Europea és general, ara bé, el pes que adquireixen cadascuna de les mesures així com les seues característiques depenen directament del joc polític i social del moment alhora que són la manifestació d'un determinat sistema de valors i d'una tradició social i històrica específica.

En aquest capítol em centraré en el lloc que ocupa a l'actualitat la transferència de recursos econòmics per part de l'Estat a les famílies segons la presència de càrregues familiars, més concretament, en els **subsidis familiars**. En primer lloc, cercaré de delimitar conceptualment les prestacions per fill/a a càrrec així com el lloc que actualment ocupen les mateixes en el conjunt de mesures de política familiar existents. A continuació faré referència als seus orígens i primer desenvolupament històric a l'àmbit europeu, per acabar amb una exposició de les principals tendències existents a l'actualitat al voltant de

**les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec i quina és l'opció que els diferents règims de benestar han pres en aquesta línia.**

### 3.1. Les prestacions econòmiques com a mesura de benestar

La multidimensionalitat de la política familiar que abasteix als més diversos camps de la intervenció pública ens obliga, en termes analítics, a delimitar el seu camp d'acció el més estrictament possible per a aquesta recerca. Per aquest motiu, he considerat política familiar tal i com ho fa Flaquer (2000b: 12-13), com "un conjunt de mesures públiques destinades a aportar recursos a les persones amb responsabilitats familiars perquè puguin desenvolupar en les millors condicions possibles les tasques i activitats que se'n deriven, especialment les relacionades amb l'atenció als fills menors dependents".

Aquesta aportació de recursos pot prendre, però, les més diverses formes: prestacions econòmiques directes, llicències parentals, desgravacions fiscals per fill/a a càrrec, conciliació dels horaris laborals i familiars, reducció de jornada laboral per maternitat... Una diversitat cada dia major davant la necessitat de donar resposta a la pluralitat de formes familiars i per tant, a les seues diferents necessitats i demandes. Amb un intent de clarificació i seguint a López López (1996: 10; 1999: 300-301) les mesures amb un contingut familiar, tant explícit com implícit, es podrien agrupar de la següent manera:

A. Prestacions familiars incloses al sistema de la Seguretat Social.

a. Prestacions econòmiques (el seu objectiu és la previsió, reparació o superació dels estats de necessitat derivats de determinades contingències relacionades amb el cicle vital i familiar de les persones i que implica una pèrdua, total o parcial, d'ingressos)

- prestacions per fill/a a càrrec
- prestacions per maternitat de caràcter monetari
- per mort i supervivència: viduïtat, auxili per defunció, orfandat...
- altres prestacions graduades segons la situació familiar: prestacions d'atur, jubilació no contributiva, rendes mínimes d'inserció...

b. Prestacions de serveis

- serveis sanitaris per drets familiars derivats
- serveis per guarda i custòdia dels fills
- serveis per a l'atenció i cura de la gent gran

- altres serveis: reducció del cost de determinats serveis, etc.

B. Altres prestacions familiars

a. Tractament fiscal de la família: descomptes, bonificacions, deduccions, etc.

b. Altres prestacions: tractament de l'habitatge, etc.

Dintre d'aquest ampli conjunt de prestacions i de serveis de cura trobem com al mecanisme amb major tradició i present a tots els estats membres de la Unió Europea les mesures de contingut econòmic dirigides als infants durant el temps en què són dependents econòmicament dels seus progenitors. La protecció econòmica a la infància és el mecanisme més antic de la intervenció de l'Estat amb un contingut social en la família, i a l'actualitat integra moltes mesures complementàries diferents a l'assignació directa d'una quantitat monetària. Com ens assenyala Canaan (1999: 59) podem considerar la protecció econòmica a la infància (*child support*) de la següent manera:

> " 'Child support' has come to mean both that money which absent parents may be required to pay for their child(ren) and *the general package which societies have constructed to compensate parents for the costs of bearing and rearing children and to avoid the life-cycle poverty which parenting may bring.*"(la cursiva és meua)

Deixant de banda la primera accepció de la definició, més dirigida a les situacions de ruptura de la parella de progenitors[20], considere la protecció econòmica per fill/a a càrrec un conjunt de mesures diverses dirigides a compensar el cost econòmic que suposa criar i educar als fills/es per a evitar que aquest cost supose un acusat descens de la qualitat vital de les famílies, evitant i reduint els impactes negatius en la renda de la criança i de l'educació dels fills/es. Al mateix temps compta amb un significatiu contingut simbòlic ja que suposa valorar positivament el mateix fet de tindre fills/es per a la comunitat.

---

[20] Per l'estudi d'aquest tipus d'intervenció remet a la lectura de Bradshaw, J.*et al.* (2000), *Absent fathers?* Londres i New York: Routledge, i a Kahn i Kamerman (1988) *Child Support.*California:SAGE.

De fet, un dels fonaments justificadors de la necessitat d'existència de les polítiques familiars és la compensació pública de les càrregues familiars assumint que la funció reproductiva és igualment important que la productiva. Endemés permet introduir un factor de solidaritat intergeneracional evitant que les famílies amb un major nombre de fills/es siguen doblement penalitzades: primerament pel descens que suposa la manutenció dels fills/es, després perque el sistema de gestió de la Seguretat Social que regeix a Espanya es basa en el repartiment (cada generació suporta les despeses de la generació passada i els propis a canvi de què les seues siguen suportades per les generacions futures). Per tant, sense una compensació pública de les càrregues familiars les persones amb un menor nombre de fills/es (o cap) gaudeixen d'un nivell de vida més elevat durant la seua vida activa i les seues pensions són pagades pels fills/es de la resta quan es troben ja com a classe passiva. Aquesta discriminació es veu agreujada a Espanya a causa dels imperants valors familiaristes, a major nombre de fills/es major probabilitat de ser atesos per ells/es durant la vellesa, per tant menos ús dels serveis socials (González Sancho, 1989; Iglesias de Ussel, 1998).

Al si dels propòsits d'oferir recolzament a les famílies en la seua tasca de criar als infants podem trobar múltiples mesures que varien segons els objectius cercats en cada moment i segons el sistema de valors subjacent. Seguint a Bradshaw et al.(1993:1 i ss.) podem trobar diferents objectius que de manera explícita o implícita són inherents a les prestacions per fill/a a càrrec i que varien d'un estat a un altre. Entre aquestos objectius podem diferenciar:

- aquells objectius explícitament natalistes
- la cerca d'una redistribució horitzontal dels costos generats en la criança i educació dels fills/es
- contribuir a la disminució de les taxes de pobresa infantil, que en ocasions, ens assenyàlen, sol ser una política de contenció econòmica, una política de preus per a mantindre baixos els salaris en moments d'elevada inflació.

I segons l'objectiu, o el conjunt d'objectius, cercat s'opta per un dels diferents instruments de protecció familiar existent, encara que una mateixa

mesura pot perseguir diferents objectius segons la seua gestió i plantejament. És el cas dels mateixos subsidis familiars, en els seus orígens mesura de marcat tarannà natalista poc a poc ha vingut esdevenint, en alguns sistemes de benestar, una mesura de compensació dels costos dels fills/es, en definitiva una mesura de redistribució horitzontal (Flaquer i Brullet, 1999).

En el cas d'aquesta recerca focalitze la meua atenció en les **prestacions econòmiques per fill/a a càrrec**, és a dir, aquelles mesures que representen de manera més directa l'esforç d'un estat per atendre els costos suportats pels pares i les mares per a criar i educar als seus fills/es. Més en concret, en les prestacions per fill/a a càrrec, l'instrument més antic i amb major pes, encara hui, en la gran majoria dels estats membres de la Unió Europea malgrat la gran diversificació de mesures i camps d'acció.

### 3.2. Naixement i desenvolupament històric de les prestacions per fill/a a càrrec a l'àmbit europeu

El curs de la història de les prestacions per fill/a a càrrec coincideix amb el de les polítiques familiars al qual he fet referència al capítol primer, no debades es tracta d'una mesura durant dècades cabdal en tot intent de protecció a les famílies dels diferents sistemes de benestar.

En gran mesura el sistema de suport econòmic per a les famílies dels diferents estats membres de la Unió Europea es crearen en el període de postguerra de la Segona Guerra Mundial, confluint amb la construcció de l'Estat de benestar. Tanmateix els anys de pre-guerra van resultar essencials per a aquesta construcció, doncs es posaren els ciments del que seria la intervenció estatal en les famílies a la cerca del seu benestar.

A començaments del s.XX, les primeres prestacions per fill/a a càrrec foren uns complements familiars atorgats pels empresaris als treballadors casats i amb xiquets/es a càrrec, motivats més per raons econòmiques que no pas socials, doncs resultava una eficient mesura per evitar l'augment dels salaris en un moment de forta inflació a més a més d'evitar en certa manera la sindicalització dels obrers (Gauthier, 1996b). Aquesta organització dels subsidis familiars fou un element de forta discriminació entre els treballadors, d'una o una altra empresa i entre el mateixos treballadors segons tingueren o no càrregues familiars. Davant d'aquesta problemàtica, els mateixos empresaris crearen, en 1916 a França, la primera *"Caisse de compensation"* com a mecanisme de socialització de les despeses. Finançada a partir de cotitzacions iguals per a totes les empreses, gestionava les prestacions familiars acabant, en certa mesura, amb el marcat biaix discriminatori que la gestió centrada en cadascuna de les empreses, i moltes vegades arbitrària, comportava (Gauthier, 1996b; Iglesias de Ussel i Meil, 2001).

Durant la dècada dels 20 aquesta pràctica es va estendre ràpidament per l'entorn europeu adoptant un model semblant de gestió de les prestacions

familiars, és el cas de Bèlgica (1921), Holanda o Alemanya[21]. De fet, la dècada dels 30 significà el període de consolidació d'aquest mode de gestió davant de l'interés dels governs d'unificar i enfortir aquestes caixes de compensació. Així a Bèlgica en 1930 s'establí una única caixa de compensació a nivell estatal mitjançant l'afiliació obligatòria de tots els assalariats a una de les caixes i la unificació de les cotitzacions. França ho feu en 1932 amb l'aprovació de la *Loi sur les allocations familiales*. D'aquesta manera, a començaments de la dècada dels 30, aquestos territoris comptaven amb un sistema de prestacions familiars que cobria a la majoria de la població assalariada, produint-se un procés d'universalització de manera paral·lela a un procés d'unificació de les característiques de les prestacions per tal d'evitar situacions discriminatòries (Gauthier, 1996b; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Flaquer, 2000b).

Arran d'aquesta primera acció estats com Alemanya (1936), Itàlia (1937), Espanya (1938) o Holanda (1939), van promulgar diferents legislacions per promoure les prestacions per fill/a a càrrec durant la dècada dels 30. En general, fou una pràctica ràpidament estesa davant el baix nivell de vida dels treballadors durant aquesta època, situació agreujada durant la Segona Guerra Mundial i la seua postguerra. Per tant, mitjançant aquestes primeres prestacions familiars s'assolia un doble objectiu: es millorava el nivell de vida de la classe treballadora i, alhora, s'evitava un augment generalitzat dels salaris. De fet, van constituir una resposta a la caiguda de la natalitat dels anys 30 provocada, s'argumentava, per la situació de pobresa que vivien les famílies obreres i les prestacions econòmiques venien a paliar aquesta situació. Una mica més tard, a la dècada dels 40, Portugal, Irlanda, Regne Unit, Luxemburg, Finlàndia i Suècia van promulgar lleis al respecte i, més tard, ja entrada la dècada dels 50 ho feren Dinamarca i Grècia (Gauthier, 1996b; Flaquer, 2000b; Hantrais i Letablier, 1996; Iglesias de Ussel i Meil, 2001).

Per tant, i malgrat que en temps pre-bèl·lic l'interés pel benestar de les famílies tingué la seua rellevància, no podem deixar de banda que es tractava, com bé ens assenyala Gauthier (1996b), i com ja he fet palès anteriorment,

[21] En el cas espanyol, en 1935 es va crear a les Illes Balears la primera caixa de compensació, però l'esclat de la Guerra civil un any més tard no va permetre la seua continuació.

mesures de cobertura molt limitada i majorment dirigides a les famílies més necessitades i a banda d'una pràctica eina per a la contenció dels salaris i per tant de la inflació més que no pas promogudes per interessos socials.

Cal assenyalar en aquest primer marc històric dels subsidis familiars la importància que va tindre en molts estats (com és el cas del Regne Unit del qual en parla Lewis, 1991: 138-39) el moviment feminista. La seua principal reivindicació en aquest sentit era la compensació econòmica del treball no remunerat realitzat a la llar per la dona, fomentant la igualtat salarial entre homes i dones. Tanmateix, aquesta reivindicació d'igualtat entrada la dècada dels 20 es va diluir, apareguent sota la defensa de la necessitat d'implementar mesures econòmiques de protecció a les famílies propòsits dispars des del creixement demogràfic fins la redistribució vertical de riquesa, acabant com una mesura de contenció de la inflació.

No fou fins la desfeta que suposà la Segona Guerra Mundial que l'interés pel benestar dels infants visqué el seu màxim auge, traduït en una tendència general a l'harmonització i una extensió de les prestacions familiars per a tota la població, és a dir, una patent tendència generalitzada vers la universalització, la qual tendria diferent èxit segons la cultura política del territori i els antecedents en al gestió dels subsidis. A aquells estats amb un sistema de Seguretat Social finançat a partir de cotitzacions socials, la universalització representà un grau major de dificultat, com fou el cas d'Alemanya i Àustria, que no en aquells finançats mitjançant impostos, com els Països Nòrdics (Dumon, 1991; Gauthier, 1996b; Hantrais i Letablier, 1996). Tanmateix, malgrat que l'adopció de prestacions familiars universals va acabar sent gairebé general, no va ocorrer el mateix amb les seues quanties. Com ens mostra Gauthier (1996b: 74) per al 1949, i respecte el salari mitjà masculí en la indústria, estats com ara França (18,7%), Itàlia (16,8%) o Bèlgica (11.2%) mostraven unes proporcions molt elevades comparades amb estats com Espanya que amb un 2,7% presentava el pitjor ratio de tots els estats europeus encara que la política social espanyola d'aleshores, com veurem més endavant, se centrava bàsicament en la protecció a la família.

Aquesta tendència general vers la universalitat es veuria, però, truncada en certa manera en la dècada dels 60 i sobretot en els 70 amb el descobriment de nivells de pobresa que es creien desapareguts i una forta crisi de finançament i de legitimació de l'Estat de benestar. Aquestes circumstàncies van conduir a un viratge de la direcció que seguia la política social en general, i la familiar més en particular, apareguent als debats públics la conveniència de limitar les prestacions socials i, conseqüentment, per tant les prestacions per fill/a a càrrec a la població més necessitada –almenys segons uns cànons establerts per l'Administració- amb un clar intent d'optimitzar els recursos existents. D'aquesta manera, i succesivament, molts van ser els estats que establiren la condició de recursos màxims en els subsidis familiars, encara que en alguns fou per poc temps: Dinamarca introduí la comprovació de recursos al 1976 (eliminant-la en 1981), Alemanya al 1983 (sent suprimida en 1996), Itàlia al 1988, Grècia al 1989, al 1990 Espanya i França al 1997 on un any més tard fou eliminada (Flaquer, 2000a; Kammerman, 1997).

A l'actualitat, com veurem tot seguit, el tret més característic de les prestacions per fill/a a càrrec és la seua gran diversitat a l'àmbit de la Unió Europea, com també són diversos els conjunts de mesures de protecció familiars en els quals s'integren. Tanmateix tots els estats membres, malgrat les diferències, compten amb una mesura de protecció econòmica directa a la infància, el que ve a posar en evidència la seua vigència en els temps que corren.

## 3.3. Règims de benestar i el suport econòmic a la infància a l'actualitat

### 3.3.1. El cost de la infància, assumpte públic o assumpte privat?

L'actual debat entre la conveniència o no de que les prestacions familiars esdevinguen prestacions sota condició de recursos és hereu, com hem vist, dels debats encetats ja a la dècada dels 60 i 70, restant encara totalment vigent i de manera paral·lela a l'existent al voltant de la pervivència d'un Estat de benestar fort i basat en el principi d'universalitat. Per tant es tracta d'una discussió de molt gran abast que en el cas de les prestacions familiars es troba estretament lligat a les diferents, i sovint contraposades, concepcions de la distribució de la responsabilitat, econòmica, de la criança i educació dels xiquets/es entre famílies i Estat.

La introducció de la comprovació dels recursos de les famílies per a optar per una prestació pública per fill/a a càrrec fou una iniciativa introduïda entre les dècades dels 70 i 80 que, si bé en principi fou defensada des de posicions neoliberals, això no exclou que partits d'esquerres l'acceptaren, com fou el cas del Partit Socialista en la reforma del sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec per la Llei 26/1990 del 20 de desembre, o del govern francès encapçalat per Jospin en 1996[22]. L'augment constant dels nivells de pobresa dels darrers anys (especialment entre els infants, joves i dones) en els països desenvolupats suposa la major justificació a la idea d'incorporar una major selectivitat en la distribució dels recursos de l'Estat de benestar dirigint-los a aquells grups de població que demostraren ser més necessitats i, d'aquest mode, maximitzar els efectes d'uns, cada vegada més escassos, recursos. Aquesta tendència comporta sobretot una focalització dels recursos socials en les persones en un estat de major necessitat i per tant en la conversió, en certa

[22] Aquest fet suposà a França un gran debat al voltant de la conveniència d'instaurar en el sistema de prestacions familiars el requisit de no sobrepassar un nivell d'ingressos màxim. Prova d'aquest debat trobem a la revista *Futuribles* de 1997 (pp. 85-101) els articles de Grignon ("Allocations familiales en suspens"), Probst ("Allocations familiales: pour le *statu quo*") i Calot ("Familles, prestations et prévelèments").

mesura, de les prestacions socials, i sobretot familiars, en mecanismes de lluita contra la pobresa, un propòsit que ja existia als seus orígens.

Per consegüent, la selectivitat és una de les respostes possibles, en temps de restriccions, a les preocupacions de lluita contra la pobresa i l'accentuació de la redistribució vertical dels sistemes de protecció social, però no recull les mateixes pràctiques. Es tracta d'un terme molt ambigu la diferenciació del qual respecte la universalitat no resulta gens fàcil.

L'estat compta amb tres grans mecanismes per a la transferència de recursos als individus o les llars (Math, 1995):

- En primer lloc, el *mecanisme universal* mitjançant el qual tot ciutadà/na que responga a unes determinades característiques implícites en la configuració de la mesura (edat, grau de minusvalidesa, situació familiar, etc.) rep una prestació independentment del seu nivell de renda o estatus professional. És, per exemple, el cas de les prestacions familiars de Finlàndia, Suècia o Dinamarca, on la condició per rebre aquesta prestació és residir a l'estat i no superar una determinada edat a partir de la qual el fill/a ja no es concep com a dependent (17, 16 i 18 anys respectivament).
- El que es denomina *assegurança social*, que ofereix un cert grau de protecció social segons el tarannà del vincle al mercat laboral i, a vegades, el període de cotització, segons el temps total en què s'ha contribuït a aquesta mateixa assegurança. Per exemple, les prestacions per fill/a a càrrec espanyoles abans de la introducció de la Llei 26/1990 de LPNC on es requeria estar adscrit a algun dels règims laborals existents, o bé la modalitat contributiva emergent d'aquesta llei.
- I en tercer lloc, el *mecanisme de comprovació de recursos* segons el qual no es pot accedir a un determinat ajut o prestació pública si se supera el llindar econòmic fixat per l'Administració. És el cas de l'actual sistema espanyol de prestacions per fill/a càrrec en el qual per al 2001 no es podien superar el 7.744,97€ anuals com a ingressos familiars.

Aquest tercer mecanisme de selectivitat esmentat és el que darrerament està guanyant més adeptes entre les posicions neoliberals. Els seus arguments

es basen en les nocions d'efectivitat i eficiència[23], és a dir, si el mecanisme de selectivitat segons recursos econòmics s'aplica, per un determinat nivell de despesa realitzada, major nombre de pobres rebran aquest ajut (major eficàcia) i menys 'no pobres' les rebran (major eficiència) (Math, 1995). Són arguments que han tingut, i tenen, el seu èxit entre els diferents governs dels estats membres de la Unió Europea en la protecció davant els riscos socials de la població. No obstant, l'assoliment d'aquests objectius depèn directament en com són definits. Per tant són uns criteris d'avaluació totalment relatius i el seu grau d'eficiència dependrà de com ajuden a alleugerar el risc de pobresa en famílies amb fills/es (Atkinson, 1995).

Respecte de les prestacions familiars, arran de la conjunció de la crisi econòmica i de legitimació de l'Estat de benestar amb l'augment de la pobresa va conduir, en alguns estats, a la introducció de mesures de caire selectivista encapçalats per Dinamarca al 1976. Tanmateix hi ha un moviment gairebé paral·lel favorable a l'universalisme que afecta també a aquesta mateixos estats ja que Dinamarca eliminà la condició de recursos màxims en les prestacions familiars per fill/es a càrrec a l'any 1981, quatre anys després de la seua introducció, com també feren altres territoris que l'havien assumit com a condició al seu sistema de prestacions que ja he fet esment. Amb aquestes transformacions i malgrat les constants discussions al voltant d'aquesta qüestió, sembla que l'universalisme impera, hui per hui, a la Unió Europea (Bradshaw *et al.*, 1993; Flaquer, 2000a).

Per a Lewis (1991) la conveniència d'incloure un criteri de selectivitat ha estat un dels debats claus en la història més recent de les prestacions familiars i pot respondre a tres objectius:

- redistribució vertical
- redistribució horitzontal

---

[23] L'*efectivitat* permet avaluar dins de cada mesura l'objectiu social buscat, la lluita contra la pobresa, llavors. Es mesurarà pel nombre de persones que poden eixir de la pobresa pel dispositiu social o bé per la reducció del *poverty gap*. L'*eficiència* permet apreciar dins de cada mesura que els mitjans donats són ben utilitzats per a l'objectiu cercat. Es mesura per la proporció del total de les transferències rebudes per les famílies pobres (abans de la transferència) (Math, 1995).

- garantir la igualtat intrafamiliar, atorgant a la mare un major nombre d'ajuts econòmics que al pare.

De fet, i seguint a Math (1995), els desavantatges del selectivisme en les prestacions familiars són majors que en l'universalisme. En primer lloc, instaurar, un llindar màxim d'ingressos per a poder rebre una prestació familiar posa de manifest una concepció subjacent extremadament limitada de la pobresa. Es centra la situació de pobresa en la seua dimensió econòmica quan, com veurem més endavant, es tracta d'un fenomen molt més ampli que el seu contingut monetari. A més a més suposa unes elevades despeses administratives i una considerable inflexibilitat davant la variació de les rendes en moments determinats de la trajectòria laboral (situacions d'atur inesperades) o familiar (ruptures de parella, part múltiple...) (González Sancho, 1989). A més a més, seguint al mateix autor, el selectivisme pateix d'un seguit de desavantatges de funcionament, entre els més importants:

*L'efecte non take-up*

Es tracta d'un efecte no desitjat i fa referència al no assoliment dels objectius marcats, especialment en quant a població beneficiària. És a dir que els recursos de les prestacions no arriben realment a la població establerta com a beneficiària ja siga per l'establiment d'uns requisits d'accés errats o extremadament rígids, bé per una informació imperfecta al respecte de l'existència de la prestació i de la seua sol·licitud, o bé per una excessiva dificultat en la tramitació de les sol·licituds.

*L'estigmatització*

El mateix fet de perfilar com a població beneficiària grups molt concrets amb unes característiques molt precises, categoritza i la classifica, simbòlicament i real, a les persones segons "beneficiàries-no beneficiàries". Es dibuixa una línia que separa a ambdós grups de població i que assenyala socialment als beneficiaris com a dependents d'un sistema de protecció social del qual són precisament els no beneficiaris els principals sustentadors, els quals, com bé ens assenyala Tortosa (1996) cada vegada estan menys convençuts de donar suport a un Estat de benestar del qual reben magres

beneficis. Disminueix progressivament la capacitat compensatòria de les mesures de protecció social sota condició de recursos, doncs és molt menys legítima la seua implementació, manteniment i poc a poc *"programmes for the poor become poor programes"*[24] (Rainwater (1982) en Math, 1995:136).

D'aquesta manera també ens ho assenyala Saraceno (2002) qui ens fa palés el perill d'introduir criteris en les mesures d'assistència social. El fet que aquestes mesures estableixen una clara diferenciació entre la població necessitada i la no necessitada facilita un possible procés d'estigmatització, bé sota la imatge de no ser persones capacitades per l'autosuficiència, bé per ser "paràsits" o ambdues coses. Posa l'exemple dels sistemes de suport a les mares monoparentals al Regne Unit i als EUA i la seua debatuda generació de dependència de les mares a l'assistència.

En contraposició de tots aquestos efectes perversos Math (1995) defensa la individualització de les prestacions, la seua universalització. Davant dels canvis cada vegada més freqüents de les situacions professionals i familiars, les prestacions universals presenten l'avantatge d'assegurar una protecció mínima immediata i permanent per les famílies a diferència de les prestacions sota condició de recursos. A més a més les prestacions universals són un reconeixement dels costos privats de tindre fills, i permeten l'autonomia de les persones davant les capacitats alliberadores que conté el senzill fet de rebre una assignació monetària.

En conclusió, el mètode de gestió de les prestacions per fill/a a càrrec espanyoles basades en un mètode selectivista en quant als ingressos familiars (en el cas únicament de les prestacions dirigides a les famílies amb menors a càrrec sense minusvalidesa) arrossega uns desavantatges inherents a aquest mètode triat: efecte *non take up*, costosos tràmits administratius, processos d'estigmatització. Uns desavantatges que ens vénen a mostrar que per a l'Estat espanyol l'esfera reproductiva posseeix una escassa rellevància, essent

[24] "Els programes per als pobres esdeven programes pobres."

considerats els costos de la criança i educació dels fills/es un assumpte privat, gairebé exclusiu de les famílies.

### 3.3.2. LES PRESTACIONS ECONÒMIQUES PER FILL/A A CÀRREC ALS DIFERENTS RÈGIMS DE BENESTAR

Com acabe de fer esment a l'anterior capítol, els règims de benestar són el dibuix generat per les relacions entre les tres principals fonts de proveïment de benestar a les societats desenvolupades actuals: l'Estat, el mercat i la família. Aquest dibuix ens deixa entreveure quina tradició subjau en les relacions de poder entre els diferents agents socials com el mode d'adquisició de benestar s'ha anat construint al llarg dels anys a través de circumstàncies socials, econòmiques, polítiques i culturals, i el que això comporta per a la població. El sistema de prestacions per fill/a a càrrec dels diferents estats és un producte de les esmentades relacions. Analitzar aquestes prestacions ofereix una excelent perspectiva per a conèixer quina és la concepció dels diferents estats respecte el proveïment i adquisició de benestar, com també el grau de cobertura davant de possibles eventualitats, al mateix temps de quina concepció es té de la criança i l'educació dels fills/es, del seu cost i de l'assumpció del mateix de manera pública o privada.

Cal assenyalar però, que també a partir dels estudis de les polítiques familiars, i sobre tot de la protecció econòmica a la infància, han sorgit classificacions d'estats amb més o menys versemblança a la proposta d'Esping-Andersen. En una línea molt semblant considere el treball de Gauthier (1996b: 203-04), qui a partir del desenvolupament històric als estats industrialitzats de les polítiques familiars sobre quatre eixos bàsics (legislació sobre la contracepció/avortament; prestacions econòmiques; permissos maternals i escoles bressol) estableix els següents models:

- *Model pronatalista*, en el qual la principal preocupació és la baixa fecunditat, sent el seu principal àmbit d'intervenció a través de mesures que promocionen clarament la maternitat i les famílies nombroses. Tanmateix no és un model contrari al treball extradomèstic de la dona implementant mesures per a poder conciliar aquest trebal amb la vida familiar, i presenta una legislació liberal amb l'avortament. Les

prestacions econòmiques són molt significatives en aquest model i el seu principal exponent és França.

- *Model pro-tradicional,* encapçalat per Alemanya. Els valors subjacents són avantatjosos per a la conservació del lloc predominant a la societat de la família tradicional, per tant les mesures de conciliació ocupació/llar-família no estan molt desenvolupades i tenen un marcat tarannà de promoció del rol domèstic femení. Mostra un nivell mitjà en quant al pes de les prestacions familiars econòmiques i una legislació conservadora respecte l'avortament.
- *Model pro-igualitarista* propi dels Països Nòrdics, molt preocupats en la igualtat entre els sexes i per tant faciliten amb la implementació de sòlides xarxes de serveis de cura i atenció familiars la conciliació entre l'esfera familiar i laboral. Les prestacions econòmiques tenen un nivell mitjà i són molt liberals en l'avortament.
- *Model pro-familista* no interventor, clar en el cas anglosaxó que malgrat promocionar els valors familiars intervé escassament a partir de polítiques familiars tendint a les mesures sota condició de recursos. Mínima preocupació per implementar mesures de conciliació, en el cas de l'avortament mostra una legislació ambigua, segons l'autora.

Inclou també, encara que no com un model sinó com un comentari final, per tant sense descripció, els estats del Sud europeu que també, ens assenyala, en termes de polítiques familiars segueixen un ritme propi, el "Latin Rim" de Leibfried (1993).

D'altra banda el treball de Bradshaw *et al.* (1993) analitza el conjunt de prestacions dirigit als infants ("child benefit package") en quinze estats occidentals[25] cercant de valorar l'esforç de cadascun dels estats en assolir el benestar dels seus xiquets/es. Els factors que inclouen en l'anàlisi són: els ingressos procedents del treball, les prestacions familiars, el sistema fiscal, les cotitzacions de la Seguretat Social i les despeses en salut, en habitatge i en educació.

---

[25] El estats analitzats són: Bèlgica, Dinamarca, França, Alemanya, Grècia, Irlanda, Itàlia, Luxemburg, Holanda, Portugal, Espanya, Regne Unit, Australia, Noruega i els Estats Units.

Aquest treball ens posa de manifest la gran varietat de mesures existents que es poden incloure en aquest paquet i que difereixen segons els objectius que tracten d'aconseguir. En aquest sentit estableixen una classificació dels estats considerats segons el seu esforç per a assolir el benestar infantil. Al capdavant, caracteritzats per la generositat del seu paquet de mesures, situen a Luxemburg, Noruega, França i Bèlgica; els hi segueixen Dinamarca, Alemanya, el Regne Unit, Australia i Holanda; i per acabar, en les darreres posicions el Sud d'Europa amb els Estats Units. Aconseguint una classificació una mica diferent a la resultant segons el criteri de desmercantilització d'Esping-Andersen (1990, 2000) Bradshaw et al. (1993: 94-95).

A continuació tractaré de sintetitzar els diferents sistemes de protecció a les famílies dels estats membres de la Unió Europea a partir de la idea dels règims de benestar vertebrant-la al voltant de les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec, objecte d'estudi d'aquesta recerca. La taula 3.1. ens ofereix una primera aproximació resumida a aquestos sistemes

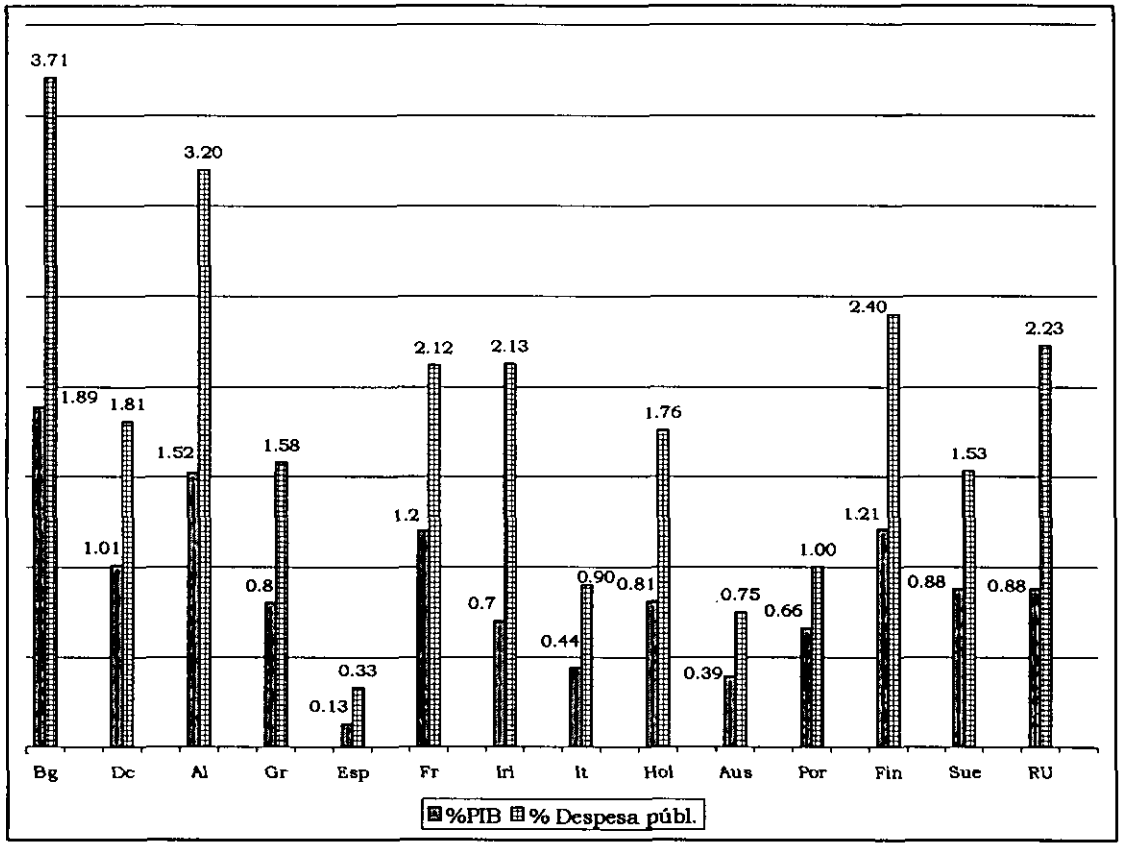
## Taula 3.1. Les prestacions familiars a la Unió Europea, 2002

| | Nom | Condició de recursos? | Vincle bàsic per al dret | Edat mín. | Edat màx. | Variació de la quantia | Quantia mensual fam.1 fill/a | Quantia mensualfam.3 fills/es | Sotmeses a tributació? |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bèlgica** | Allocations familiales | NO | Treball | 18 anys | 25a (estudis) | Edat fills/es | 71.18 | 399.55 | NO |
| **Dinamarca** | Bôrbefamiliesydel se | NO | Residència | 18 anys | 18 anys | Edat fills/es | 140-100 | 300 | NO |
| **Alemanya** | Kindergeld | NO | Fiscalitat | 18 anys | 27a (estudis) | Nombre fills/es (a partir 4t) | 154 | 154 | NO |
| **Grècia** | Oikogeneiaka epidomata misthoton. | NO | Treball | 18 anys | 22a (estudis) | Nombre fills/es | 5.87 | 40 | SI |
| **Espanya** | Prestació per fill/a a càrrec | SI | Treball | 18 anys | 18 anys | Edat/Grau minusv. | 24.25-48.47 | 72.75 | SI |
| **França** | Allocations familiales | NO | Residència | 20 anys | 20 anys | Edat/Nombre | ... | 249.57 | NO |
| **Irlanda** | Child benefit | NO | El dret recau en xiquets/es | 16 anys | 19a (estudis) | Nombre fills/es | 117.6 | 382.5 | NO |
| **Itàlia** | Assegni familiari | SI | Parentiu | 18 anys | 18 anys | Tamany fam/ Ingressos | 250 | ... | NO |
| **Luxemburg** | Allocations familiales | NO | El dret recau en xiquets/es | 18 anys | 27a (estudis) | Nombre fills/es | 168 | 727,26 | NO |
| **Holanda** | Kinderbijslag | NO | Residència | 17 anys | 17 anys | Edat fills/es | 56.29 | 56.29-80.42 | NO |
| **Austria** | Familienbeihilfe | NO | Residència | 19 anys | 26a (estudis) | Edat/Nombre | 105.4-145.40 | 130.9-170.9 | NO |
| **Portugal** | Subsidio familiar a crianças e | NO | Treball | 16 anys | 24a (estudis) | Edat/Tamany/ Ingressos | 15.41-87.29 | 20.05-131.03 | NO |
| **Finlàndia** | Lapsilisá | NO | Residència | 17 anys | 17 anys | Nombre fills/es | 90 | 331.5 | NO |
| **Suècia** | Barnbidrag | NO | Residència | 16 anys | 16 anys | No varia | 102 | 129 | NO |
| **Regne Unit** | Child benefit | NO | El dret recau en xiquets/es | 16 anys | 19a (estudis) | Nombre fills/es | 107 | 251 | NO |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'European Comission (2002) i OECD (2002).Dades a 01.01.02

Notes: (1) No he tingut en compte els complements per fills/es minusvàlids/es. (2) A Dinamarca la quantia de la prestació disminueix per l'edat dels fills/es (0-3a, 3-7a, 7-18a). (3) La quantia a Itàlia és en el cas de 4 membres del nucli familiar i uns ingressos mínims menors als 11.122€.(4) A Holanda des de 1995 la diferència per edats és:0-5a, 5-12a i 12-17a. (5) Portugal estableix una gradació per ingressos: menys 1,5 vegades sou mínim(SM); 1,5-4 SM, 4-8 SM i més de 8SM.

**Gràfic 3.1.**
**Despesa en prestacions per fill/a a càrrec com a percentatge del PIB i de la despesa pública. Unió Europea, 1998**




Font: OECD, *Society at a Glance*, 2002
Luxemburg no tenia dades disponibles per aquest any.

*Règim socialdemòcrata*

El règim socialdemòcrata es caracteritza per un elevat grau de desmercantilització i un ferm compromís de l'Estat en la protecció de la seua ciutadania davant els possibles riscos socials, el que comporta una rellevant intervenció de l'estat en l'esfera familiar, perfectament visible en el sistema de protecció social a les famílies.

Les prestacions per fill/a a càrrec dels estats inclosos al règim de benestar socialdemòcrata es caracteritzen per la seua universalitat, la seua preocupació pels drets dels infants, la igualtat entre home i dona i la diversitat de situacions cobertes a banda de la seua generositat. A més a més aquestos estats ofereixen a les famílies un ampli ventall de serveis públics (escoles

bressol) així com una gran varietat de prestacions de caràcter econòmic la pretensió dels quals és compensar els costos (monetaris però no únicament) resultants de les responsabilitats familiars.

De fet, tant a Finlàndia, com a Suècia i a Dinamarca trobem una sòlida xarxa de protecció i de benestar per als infants que, malgrat haver-hi donat prioritat, per la seua mateixa concepció del benestar, als serveis, no per això es relega en la distribució de recursos pressupostaris a les prestacions econòmiques com bé ens mostra el gràfic 3.1.

Aquestes prestacions a més més de la seua generositat són sensibles als canvis que ocorren al llarg del cicle vital dels fills/es així com també a les diferents circumstàncies en les formes familiars que es poden donar. De fet, en general és possible allargar l'edat màxima per a percebre la prestació uns anys més si el fill/a es troba encara en període formatiu (és el cas de Suècia que dels 17 anys passa als 20 anys) com també hi ha la possibilitat de graduar la quantia a percebre amb l'edat dels xiquets/es, com és el cas de Dinamarca que a major edat major quantia, o amb el nombre de fills/es com ocorre a Suecia i Finlàndia.

Són sistemes universals finançats mitjançant el sistema tributari no ja per mecanismes de cotitzacions com succeeix a altres territoris que, com França, combinen les cotizacions i els recursos procedents dels impostos. Es tracta, a grans trets, d'una herència del moment de construcció dels sistemes de protecció i de l'opció elegida en aquell moment (Dumon, 1991).

En conclusió, el règim socialdemòcrata mostra una clara tendència a socialitzar els costos de criança dels fills/es entre tota la comunitat, així com a la intervenció de l'estat en l'esfera reproductiva en cerca d'una major igualtat social.

*Règim liberal*

El règim liberal ha sigut caracteritzat per la prioritat que s'atorga al mercat com a proveïdor de benestar, una opció que provoca grans diferències i una marcada dualització de la societat entre aquelles persones que es poden permetre adquirir els serveis en el mercat, i a més a més de qualitat, i aquells que o bé els hi és impossible comprar-los o bé tan sols adquirir serveis d'escassa qualitat. En aquest règim i durant els darrers anys el problema de la pobresa, sobretot la de les famílies monoparentals encapçalades per dones,

juntament amb una manifesta dependència de la població assistida vers l'assistent, ha posat en el debat públic la conveniència de la reforma del sistema de benestar.

Malgrat tot les prestacions per fill/a a càrrec a l'actualitat són universals, tant al Regne Unit com a Irlanda, i destinades sobretot als infants. De fet, a ambdós territoris - des del 1977 en el cas del Regne Unit[26] i des de 1985 en Irlanda- les prestacions reben el nom de *child benefit* deixant de banda el de *family allowances,* el que ve a significar una centralització de l'interés en els infants, considerant-los com a objecte prioritari d'atenció .

Com s'observa a la gràfica les xifres mostren un esforç considerable en el Regne Unit i Irlanda respecte els subsidis familiars (en el cas del Regne Unit la proporció del PIB que dedica a aquestes prestacions és un 0,88%, en el cas d'Irlanda un 0,7%; respecte la despesa pública el percentatge augmenta fins superar el 2%). No obstant, seguint a Lewis (1991), no són -en el cas anglès- unes prestacions suficientment generoses per tal de poder modificar la situació de pobresa de les dones (i dels infants) malgrat el decreixement experimentat durant les dècades dels 50, 60 i 70.

Com en els cas del règim socialdemòcrata són prestacions limitades per l'edat que, tanmateix, es poden allargar per raó d'estudis dels fills/es. Són també prestacions amb quanties graduades tant per circumstàncies familiars (monoparentalitat) com pel tamany de la família. A més a més la quantitat, en el cas del Regne Unit, és més elevada en el cas del primer fill/a el que suposa la consideració de què els costos de tindre el primer fill/a són majors que per la resta.

*Règim de benestar conservador*

El règim conservador o corporatista és un règim molt divers, que integra múltiples realitats respecte la concepció de benestar i de com aconseguir-lo però sobretot respecte els sistemes de protecció social a les famílies.

---

[26] Aquesta prestació aglutinava totes les prestacions i avantatges fiscals existens en aquell moment a Gran Bretanya respecte la natalitat. Era pagada a la mare, tal i com feien amb la *family allowances* anterior a la reforma (Lewis, 1991).

En aquest règim s'integren els estats on es van originar aquestes prestacions, el que ha marcat en certa mesura les actuals característiques dels sistema. En els seus orígens les prestacions familiars eren concebudes més com un complement salarial per a substentar una determinada política econòmica que com una prestació destinada als més pobres, i per tant estaven també molt lligats a la Seguretat Social i a la recepció per part del cap de família. Potser que per aquesta raó el seu finançament es trobe relacionat amb agències privades o semiprivades, al contrari que a altres estats on fou més tardana la incoporocació de les prestacions, com és el cas dels Països Nòrdics, els quals es financien íntegrament per via fiscal (Dumon, 1992; Steck, 1993).

La generositat d'aquestos estats, sobretot de França i Bèlgica, és notable. França, com bé ens assenyalen Math i Jagnanni (1998) compta amb un política familiar molt generosa especialment respecte les famílies monoparentals i les nombroses (més de 3 fills/es). No obstant, és l'únic estat que no atorga una prestació pel primer fill/a sinó sols a partir del naixement del segon/a el que suposa no donar importància, malgrat la seua marcada tendència natalista, la dificultat que representa per a les famílies aquest primer infant, molt més gravós econòmicament que la resta. Caldria relativitzar, per tant, la universalitat del seu sistema ja que s'exclou a les famílies amb un únic fill/a. La generositat s'expressa ací amb xifres: respecte del PIB 1,2%, respecte la despesa pública, un 2,12% (en el cas de Bèlgica les xifres són majors).

D'altra banda aquest règim inclou també estats basats en la família tradicional com a part substentadora dels sistemes de benestar (especialment en Àustria i Alemanya) i per tant pateixen d'un fort conservadurisme en quant a les formes que adquereixen les prestacions familiars. Els recursos dirigits a aquesta mesura varien d'estat a estat. En el cas d'Alemanya la despesa és considerable (1,52% del PIB, un 13,2% de la despesa pública). Al contrari que en el cas austriac amb un 0,39% del PIB i un 0,75% de la despesa pública.

En el cas de l'edat límit dels fills/es per a rebre la prestació a tots els estats inclosos a aquest règim existeix la possibilitat d'allargar-la sobretot per raons de formació acadèmica o professional. El cas més extrem és Àustria, que arriba als 27 anys. En la recepció de les prestacions, en general, també es té

en compte el nombre de fills/es, com ocorre a Bèlgica o França, l'edat com a Àustria o Bèlgica, i altres circumstàncies com la minusvalidesa.

*Règim de Benestar del Sud d'Europa*

El Sud europeu és el grup d'estats amb un política familiar menys desenvolupada de tot l'àmbit de la Unió Europea, amb una menor diversitat de mecanismes de protecció i amb uns recursos destinats a les famílies per sota de la mitjana europea, com bé s'observa al gràfica 3.1., on són els estats amb una menor despesa dedicada a les prestacions per fill/a a càrrec[27], sobretot en el cas d'Itàlia i Espanya (0,44% del PIB i 0,90% de la despesa en el cas d'Itàlia i 0,13% i 0,33% respectivament en el cas espanyol).

Les prestacions per fill/a a càrrec, per consegüent, tenen una menor rellevància, comparativament parlant, al conjunt de la Unió Europea, no obstant, i precisament a causa del limitat sistema de protecció familiar aquest tipus de prestacions gaudeixen d'un pes molt significatiu en la configuració i caracterització dels sistemes de benestar meridionals (Hantrais i Letablier, 1996).

En tots quatre estats les prestacions per fill/a a càrrec com a tal van ser creades en temps de règims dictatorials i com un instrument més de les seues ànsies de control dels assumptes privats per part d'un estat autoritari. El Sud d'Europa en el període comprès entre finals dels anys 20 i finals dels 70 ha viscut sota règims autoritaris de caràcter fortament conservador: Salazar a Portugal (1926-74), Itàlia amb Mussolini (1933-43) patint la dictadura més breu, la dictadura dels coronels a Grècia (1967-1974) i Franco a Espanya (1939-1975). Aquest fet històric, lògicament, ha marcat el posterior desenvolupament social, econòmic i polític d'aquestos estats, sobretot visible en les maneres de fer en quant a polítiques familiars, ja que fou un dels elements vertebradors dels règims dictatorials. Els objectius bàsics eren la promoció de la natalitat i del model tradicional de família conjugat amb un intent de contindre un augment salarial perjudicial per a l'elevada inflació que tenien aquestos territoris (Naldini, 2000). De fet, com ocorre a Espanya i Itàlia, en

[27] El gràfic 2.1 (pàg.64) també era clar a aquest respecte.

gran mesura la inercia manifestada pels governs democràtics en la reforma i desenvolupament de les polítiques familiars ha sigut causada per aquestos períodes autoritaris (Guillén, 1997b; Iglesias de Ussel, 1998; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Valiente, 1996, 1997a, 1997b).

És assenyalable en aquesta exposició la introducció del factor dels ingressos familiars en el sistema de prestacions per fill/a a càrrec, en dues línies diferents, però. En el cas d'Espanya i Itàlia per a determinar si les famílies tenen la suficient necessitat de rebre una prestació, d'altra banda, amb les quanties més baixes de tota la Unió Europea. Per un altre costat, en el cas de Grècia i Portugal (i també a Itàlia) per a graduar les quanties a rebre. Al capdavall, el que ve a posar de manifest, al meu entendre, és la importància atorgada per aquestos Estats de benestar a l'estat de necessitat econòmica més que no a la circumstància de tindre fills/es a càrrec. Les prestacions familiars esdevénen així un ajut per a mantindre a les famílies amb fills/es dependents en els nivells de vida que l'Administració considera acceptables per a la societat de referència; no s'atorga una valor social al fet de tindre descendència, almenys no des de la despesa social.

En aquestos estats també resulta rellevant el vincle professionalista dels seus sistemes de prestacions familiars. A Espanya existeix una diferenciació entre modalitats segon el lloc ocupat al mercat laboral (malgrat que després tant en els requisits d'accés com en les quanties no existesca cap diferència tractant-se, per tant, d'una diferenciació fictícia amb resultats simbòlics més que reals). A Itàlia el seu subsidi familiar està vinculat a les pensions contributives i per consegüent, sembla que és l'home treballador el responsable principal del manteniment econòmic de tota la família[28] (Naldini, 2000). En el cas de Grècia es diferencia entre dues modalitats segons el règim al qual es contribueix i segons l'entitat gestora i finançadora. En primer lloc, les prestacions familiars a càrrec de la OAED, és a dir, l'Institut de Treball i de Desocupació que inclou un fons per a la distribució i pagament de les

[28] De fet des de l'any 1988 amb la reforma que va introduir el *assegno per il nucleo familiare*. Les prestacions econòmiques italianes es dirigeixen a tot el nucli familiar i no únicament als fills/es. De fet el seu import es calcula segons el nombre de membres de la llar que demostren una dependència.

prestacions familiars per a empleats (DLOEM). En segon lloc, la OGA, l'Assegurança dels Treballadors Agrícoles que implementa dues prestacions de caràcter general i graduades segons els ingressos i el nombre de fills/es.

Simplificant, els sistemes de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec als estats del Sud d'Europa es caracteritzen per la seua escassetat tant en quanties[29] com en mecanismes protectors, amb un tarannà formament professionalista, poc flexibles segons les diferents etapes del cicle vital i a la diversitat familiar, i que al capdavall vénen a mostrar el caràcter subsidiari de l'Estat que confia en la família com a principal proveïdora de benestar i que tan sols intervé –en el cas d'Espanya i Itàlia- en casos de necessitat, econòmica, considerable.

[29] Que en certa manera supleixen amb un sistema de desgravacions fiscals bastant desenvolupat (Hantrais i Letablier, 1996).

### 3.4. Conclusions. Les prestacions per fill/a a càrrec com a símbol del compromís estatal amb les famílies

Al llarg d'aquest tercer capítol he tractat d'aportar una visió el més clara i sintética possible del lloc que les prestacions familiars de caràcter monetari ocupen a l'àmbit de la protecció familiar.

La protecció econòmica a la infància esdevé una mesura adient per a avaluar el grau de benestar dels infants i de les seues famílies (mesurat en termes monetaris). Aquesta avaluació també ens proporciona una valuosa eina per a conèixer l'estatus del que gaudeixen els xiquets/es en una societat, o sia, si els costos de criança i educació que generen són assumits, en part –i en quin grau- pels seus Estats - per la comunitat- o bé si aquestos mateixos costos són percebuts com un assumpte estrictament individual a càrrec dels seus progenitors. En definitiva, si l'estatus que adquereixen és el de ciutadans/es amb els seus propis drets o el de fills/es únicament (Dumon, 1992). Endemés no podem oblidar, com ens assenyala Bradshaw *et al.* (1993), que amb mesures de compensació pública dels costos derivats de la infància s'està contribuint a la formació d'un capital humà tant a nivell econòmic com també a nivell social.

Des del sorgiment de les prestacions familiars en la dècada dels trenta a França i Bèlgica com una mesura de contenció de la inflació i de lluita contra la pobresa amb tints pronatalistes fins l'actualitat, aquestes prestacions han experimentat una evolució tendent a l'extensió. Extensió territorial, extensió de la cobertura, extensió en quant a circumstàncies protegides, extensió en quant a la diversitat de les mesures implementades. Les actuals prestacions familiars dirigides a la infància a la Unió Europea es caracteritzen precisament per la seua gran diversitat, no debades les diferents concepcions sobre les quals s'ha construit històricament i culturalment un concret edifici de benestar

L'Estat espanyol, maluradament, es situa a la cua de la resta d'estats de la Unió Europea respecte a polítiques familiars, i més en concret en el cas de les prestacions familiars. Escasses quanties, limitada cobertura, poc pes de la despesa total en protecció als fills/es a càrrec, inflexibles als canvis familiars i del cicle vital. El resultat és una ínfima incidència en les famílies que la reben i que ens ve a demostrar la consideració de la criança dels fills/es com un afer

totalment privat. Seguint a Meil (1995: 71-72) a Espanya la presència de fills/es és considerada com hom positiu per als seus progenitors, per la qual cosa no requereix d'una compensació pública. Encara que els beneficis en termes de formació de capital humà siguen socialitzats, els costos se conceben com hom privat. El que contribueix a l'enconament del familiarisme en la societat espanyola.

# SEGONA PART

# EL SUPORT ECONÒMIC A LA INFÀNCIA EN LES DINÀMIQUES D'EXCLUSIÓ

## SEGONA PART
## EL SUPORT ECONÒMIC A LA INFÀNCIA EN LES DINÀMIQUES D'EXCLUSIÓ

En aquesta segona part que aci comença el meu propòsit és introduir el sistema de prestacions per fill/a a càrrec en les dinàmiques d'inclusió i exclusió presents a l'actualitat al món occidental i especialment a la societat espanyola.

En el primer dels capítols *"El sistema explícit de protecció econòmica a la infància: les prestacions per fill/a a càrrec"* m'introduisc en els aspectes més tècnics del sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec així com en l'evolució històrica experimentada des de la seua creació, i el pòsit deixat pel seu passat en la configuració actual.

Al capítol cinqué *"La pobresa com a element d'exclusió de les famílies. Els efectes a la infantesa"* delimite conceptualment el terme d'exclusió per a després endinsar-me en el nou perfil que està adquirint al monoparentalitat, fenomen de transformació familiar que ha fet emergir la situació de desavantatge que han viscut, i encara viuen, les dones i per extensió, els xiquets/es i joves.

Acabe aquesta segona part amb el capítol sisé *"Les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol: una anàlisi de cas"* on pretenc assolir, a través d'una anàlisi estadística de caire descriptiu, una major comprensió del que representen per a la població espanyola les prestacions per fill/a a càrrec.

## Capítol IV
## El sistema explícit de protecció econòmica a la infància: les prestacions per fill/a a càrrec

Als anteriors capítols he posat de manifest la gran diversitat de mesures de protecció familiar existent entre les quals opten els diferents governs segons la seua pròpia concepció de família, de la relació estat/família a més a més de per les circumstàncies socials, polítiques i econòmiques del moment.

En el present capítol, tenint com a context l'Estat espanyol, m' endinse en les prestacions de protecció a la família de contingut econòmic, més en concret en les prestacions per fill/a a càrrec, integrades dintre del sistema de la Seguretat Social, el meu objecte d'estudi. Deixem de banda per tant, com ja hem fet esment, les ajudes per famílies nombroses, les prestacions sense contingut econòmic i les deduccions per fill/a a càrrec incloses al sistema fiscal.

En primer lloc, realitzaré un breu esbós als antecedents de l'actual sistema de prestacions econòmiques a l'Estat espanyol per tal de poder comprendre millor el sistema vigent a l'actualitat el qual descriuré tot seguit, per a acabar fent referència a altres mesures existents de caràcter econòmic així com de les iniciatives que des de diverses Comunitats Autònomes s'han dut endavant.

## 4.1. Orígens i evolució històrica durant temps dictatorial

### 4.1.1. Primera etapa del règim franquista: 1938-principis de la dècada dels 60

Els orígens de les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol es remunten a finals de la dècada dels trenta amb l'aprovació, per un incipient govern franquista i únicament en zona nacional, de la *Ley de Subsidios Familiares* el 18 de juliol de 1938 (RCL, 1938, 780 i 1181), data que es considera el punt de partida en la implementació de mesures de política familiar a l'Estat espanyol (Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Meil, 1994).[30]

El franquisme va significar una ruptura en els canvis que el govern republicà estava introduint en la legislació familiar en pro de la laicicitat de l'Estat i d'una major igualtat en les relacions familiars. Distorsionant el que va suposar la II República i culpabilitzant-la de provocar desordre social, el govern colpista progressivament anul·là els progressos aconseguits per la legislació republicana: prohibí el divorci i la coeducació, promocionà les famílies nombroses, obstaculitzà el treball extra-domèstic de la dona...[31]

Els subsidis familiars franquistes responen a aquestes motivacions fortament conservadores encaminades a la consolidació, mitjançant llei, de la família tradicional basada en una estricta diferenciació de funcions entre

---

[30] No obstant, en sentit estricte, les primeres mesures de política familiar es van adoptar a principis del s.XX arran de les propostes realitzades per la Comissió de Reformes Socials (Institut de Reformes Socials des del 1903), mesures estretament lligades a la figura paterna (Iglesias de Ussel, 1998).
Podem trobar, també, durant la dictadura de Primo de Rivera un "socorro anual" per a famílies de funcionaris i assalariats amb menors ingressos amb huit ó més fills/es, la quantia de la qual fluctuava entre les 100 i les 200 pta. segons el nombre de fills/es (Decret-Llei de 21 de juny de 1926). Aquesta ajuda, però, va ser suprimida pel govern republicà en 1932 (Decret de 27 de desembre de 1932) al prioritzar la millora de les condicions laborals i vitals de les persones i optar per donar suport econòmic a la situació de desocupació i a l'assegurança per maternitat.

[31] Com ens posa de manifest Nash (1991), per a justificar les seues accions, el nou govern es basava en un mite de decadència i de degeneració moral poc concordant amb la realitat del temps republicà on es van aconseguir molts avanços sobretot en el que respecta a la igualtat de drets entre homes i dones. A més els canvis a l'esfera de les relacions familiars (llei de divorci, l'aprovació de l'avortament a Catalunya...) no es generalitzaren en la població per tant la seua incidència en els hàbits de la població no fou tant dràstica com asseguraven els ideòlegs franquistes.

l'home, mantenidor econòmic del nucli familiar, i la dona, encarregada exclusivament de les tasques de reproducció, amb una clara preeminència de l'autoritat paternal. I així s'observa clarament en la justificació de les raons per a la creació d'aquesta llei de subsidis familiars[32]:

> "Es consigna rigurosa de nuestra Revolución elevar y fortalecer la familia en su tradición cristiana, sociedad natural perfecta y cimiento de la Nación. En cumplimiento de la anterior misión ha de otorgarse al trabajador- sin perjuicio del salario justo y remunerador de su esfuerzo - la cantidad de bienes indispensables para que aunque su prole sea numerosa – y así lo exige la Patria- no se rompa el equilibrio económico de su hogar y llegue a la miseria, obligando a su madre a buscar en la fábrica o taller un salario con que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, apartándola de su función suprema e insustituible que es la de preparar a sus hijos, arma y base de la Nación, en su doble aspecto espiritual y material." (BOE, 19 julio de 1938, núm.19, pàg. 272)

Encara no finalitzada la guerra civil, el règim franquista començava a instaurar – a través del dret penal i de la legislació civil bàsica- els que serien els seus fonaments ideològics bàsics sobre la base d'un nou ordre moral caracteritzat per una estructura fortament jerarquitzada que impregnava tots els àmbits de la vida social i com no a la família (Iglessias de Ussel, 1998) . De fet la família basada en els valors més tradicionals, fou considerada com a salvaguarda de l'essencialitat de la societat espanyola que pretenia edificar el franquisme. En aquesta línia caminava la doctrina social-catòlica –amb Severino Aznar com a principal ideòleg- que defensava el salari familiar com a solució de la tan comentada crisi de la família, la qual, es creia, era causada principalment per l'absència de la figura materna de la llar provocat pel treball extradomèstic. No debades es construí el mite de la "perfecta casada" o del "ángel del hogar" pel qual el destí de la dona era la maternitat i a aquest es devia dedicar completament (Nash, 1991). Per tant, la fita era possibilitar al treballador d'un salari suficient per a ell i la seua família sense "forçar" el treball extradomèstic de la seua muller, assignant-li la funció de ser la responsable absoluta de l'àmbit familiar i de la criança dels fills/es (Iglesias de

[32] Aquesta mena de subsidis de caire familiar van ser fortament recolzats per diversos organismes socials com l'Associació de "Padres de Familia Católicos" o grups de Democràcia Cristiana (Alcázar, 1976).

Ussel i Meil, 2001)[33]. Es tracta de l'ús polític del salari familiar, el qual, a diferència d'altres països occidentals, no fou fruit de la pressió de la classe treballadora, sinó fou un instrument més del govern franquista en la seua política social i també econòmica doncs permetia mantindre salaris laborals molt baixos (González López, 1998). Conseqüentment s'augmentaren els costos, tant reals com d'oportunitat, de la seua incorporació al mercat de treball, diferenciant-se encara més la separació dels espais per qüestió de sexe.

Precisament l'objectiu explícit de la creació dels subsidis familiars era la, relativa, socialització dels costos de tindre i criar els fills/es, com s'observa en la presentació de motivacions de la Llei del 18 de juliol:

> "se funda en el principio de compensación, en desvincular del salario el subsidio, en diluir los riesgos en una gran mutualidad nacional y en que el subsidio sea compensación de la carga familiar y esté en relación con su volumen, con lo que resultan amparadas las familias más numerosas" (BOE, 19 julio de 1938, núm.19, pàg. 272).

Per tant, més que una motivació estrictament natalista aquesta llei responia a uns objectius de compensació respecte el descens que en el nivell de vida dels assalariats podia provocar augmentar el nombre de fills/es. L'augment de la natalitat era una conseqüència sobrevinguda més que no pas directament cercada[34] (Iglesias de Ussel i Meil, 2001: 35; Meil, 1995:69).

El beneficiaris dels subsidis familiars eren tots els treballadors per compte aliè (independentment dels ingressos o del tipus de treball, funcionaris i directius inclosos) que demostraren tindre al seu càrrec un fill/a "legítimos, naturales legitimados, los hijos del cónyuge o adoptados legalmente" o bé un assimilat/da -parents menors d'edat o bé incapacitats així com ascendents

---

[33] Encara en la dècada dels 70 es podien llegir manifestacions com la següent totalment contràries al treball fora de la llar de les dones: "... que si la liberalización de la mujer es a costa de lo familiar, puede perder su posición entrañable frente al esposo, con riesgo de una supeditación económica por el trabajo en tareas que no le son propias, o -como se dan tan frecuentemente en los Países Nórdicos- caer en otra esclavitud peor: 'la del deambulismo en una prostitución camuflada' " (Alcázar, 1976: 47-48)

[34] Faig referència al cas dels subsidis familiars ja que durant la dictadura franquista sí que s'implementaren altres mesures (com les mesures de suport a les famílies nombroses) que mostraven un clar i unívoc propòsit natalista ja que, com a altres estats en aquella mateixa època, es considerava la baixa taxa de fecunditat com un signe de feblesa nacional i per tant, de menor poder per a ubicar-se en el sistema internacional.

sense recursos que convisqueren amb l'assegurat- menor de 14 anys o amb algun tipus de minusvalidesa. El subsidi suposava una assignació monetària amb caràcter mensual, setmanal o diari -"según se trate de los que trabajen más de veintitrés días al mes, cuatro o más días a la semana o menos de cuatro días a la semana" (BOE, 19 julio de 1938, núm.19, pàg. 273)[35] per cadascun dels menors a càrrec.

Es tractava d'un subsidi de quantia uniforme, sense diferències segons els perceptors excepte la variació produïda pel nombre de dies que es treballava i pel rang dels fills/es (comptabilitzat a partir del segon/a). L'escala establerta per al càlcul de la quantia del subsidi fou, en primer instància, la següent:

**Taula 4.1.**
**Escala de càlcul per a la quantia del subsidi familiar.**
**Estat espanyol, 1938**[36]

| Nombre de fills/es | Quantia del subsidi | | |
|---|---|---|---|
| | Mensual | Setmanal | Diari |
| 2 | 15,00 | 3,75 | 0,65 |
| 3 | 22,50 | 5,65 | 0,95 |
| 4 | 30,00 | 7,50 | 1,25 |
| 5 | 40,00 | 10,00 | 1,65 |
| 6 | 50,00 | 12,50 | 2,10 |
| 7 | 60,00 | 15,00 | 2,50 |
| 8 | 75,00 | 18,75 | 3,15 |
| 9 | 90,00 | 22,50 | 3,75 |
| 10 | 105,00 | 26,25 | 4,40 |
| 11 | 125,00 | 31,25 | 5,20 |
| 12 | 145,00 | 36,25 | 6,05 |

Font: BOE, 19 juliol de 1938, núm.19, pàg. 273.

Segons s'observa a la taula, en el cas que el cap de família treballara durant 23 dies al mes i tinguera al seu càrrec a dos fills/es cobraria mensualment 15 pta. i la quantia augmentaria en 7,5 pta. segons augmentara el nombre de fills/es, arribant a les 145 pta. per als 12 fills/es. D'altra banda, si treballava

[35] Al BOE del 26 d'octubre de 1938 (núm.118; pàg.2019) es rectifica aquest barem, substituint els quatre dies per cinc dies.
[36] Per cada fill/a o assimilat/da que sobrepassar el límit de 12 fills/es s'afegien 25 pta. al subsidi mensual i, en la proporció corresponent, també al subsidi setmanal i diari.

més de cinc dies al mes la quantia del subsidi se situava en 3,75 pta. a la setmana i 0,65 pta. diàries si es treballava menys de cinc dies setmanals.

El finançament dels subsidis familiars s'integrava al si dels *Seguros Sociales Obligatorios* - no s'integraria en la Seguretat Social fins la promulgació de la Llei de Bases de 1963- , per tant estem parlant d'un sistema de mutualisme laboral on el finançament provenia, a banda d'un capital fundacional procurat per l'Estat, de les cotitzacions de l'empresariat i dels assalariats (mitjançant descompte directe i obligatori de la quota del salari obtingut) en una proporció de cinc a un (Barrios, 2001; Iglesias de Ussel i Meil, 2001). Així doncs, els subsidis per fill/a esdevenien un subsidi de tarannà professionalista on s'excloïa diversos grups professionals. Així i tot, assenyala Barrios (2001), els subsidis beneficiaven a la major part de les famílies espanyoles ampliant el seu ventall de beneficiaris al llarg de la dècada dels quaranta fins a incloure a tots els grups professionals, exceptuant als treballadors autònoms i del servei domèstic.

La gestió de les prestacions familiars, com d'altres mesures de protecció social, depenia del reformat *Instituto Nacional de Previsión Social* (INP) creat en 1908 i recollit per les autoritats franquistes per a organitzar el sistema de Seguretat Social que pretenien crear. Sota a l'INP, dirigit per Severino Aznar, es crearia la *Caja Nacional de Subsidios Familiares.*

Els subsidis familiars són una excel·lent mostra del que constituïa la protecció social a l'Estat espanyol en les primeries del franquisme sota el mandat de Girón de Velasco, ministre de Treball del 1941 fins al 1957. Un sistema escàs, en un context pauperitzat, producte sobretot de la descomposició de la societat de l'Antic Règim. La previsió social a Espanya es va basar en un primer moment sobre estructures professionalistes, heretades de les antigues estructures gremials que reproduïen els mecanismes exclusògens i de defensa als drets corporativistes. En certa mesura, fruit d'aquesta herència patim hui en dia d'una gran dificultat per a instaurar mecanismes de protecció social universals (Guillén, 1997a; Laparra, 2002: 57-58).

Malgrat que els subsidis familiars foren les mesures centrals per a la compensació dels costos de criança dels fills/es a càrrec la seua acció protectora va ser completada progressivament, entrant ja a la dècada dels 40, amb d'altres prestacions de caire familiar com són els premis de nupcialitat i de natalitat, l'ajuda familiar, i, sobretot, el plus familiar (Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Meil, 1994).

A continuació realitzaré un breu esbós del que representaren aquestes mesures familiars dirigides al suport del cost de criança dels fills/es.

*El Plus Familiar*

L'escassa protecció social que oferia el subsidi familiar va propiciar l'aparició, a començaments dels quaranta, de complements salarials de caràcter familiar dependents de diferents empreses i guiats per reglamentacions aïllades, reconvertits i unificats en l'anomenat *Plus Familiar* o amb el nom més popular dels "puntos", assegurança social obligatòria que tindrà el seu marc legislatiu bàsic en l'Ordre Ministerial de 29 de març de 1946 (RCL 1946, 521).

Aquesta ordre ve a fer extensiu el sistema del Plus a totes aquelles empreses que encara no el tenien implantat tractant d'acabar d'aquesta manera amb "la multiplicada de preceptos sobre el Plus que, al resolver con criterio dispar casos similares, sembraban alguna veces dudas y confusiones" (OM del 29 de març de 1946). A més a més aconseguia donar un pas més envers el tan cobdiciat pels ideòlegs franquistes salari familiar i alhora a evitar el treball extradomèstic de les dones casades (Iglesias de Ussel i Meil, 2001).

El plus suposava la distribució d'una prestació de quantia major que el subsidi familiar, abonada mensualment per l'empresa als seus treballadors en funció d'un nombre de punts atorgats segons una escala prefixada determinada pel nombre de familiars a càrrec (muller i fills/es solters menors de 23 anys sempre que no treballaren, a més d'ascendents i germans). Els recursos monetaris sorgien d'un fons creat *ad hoc* mitjançant un percentatge de les nòmines reals dels treballadors i finançat, gairebé íntegrament, pels empresaris. El percentatge aplicat variava segons el sector productiu que es tractara i l'època. Si en la dècada dels 40 el percentatges oscil·laven entre el 5 i el 20%, essent el més freqüent un 15%, més endavant, a partir del 1954, era del 25% (Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Barrios, 2001).

El repartiment dels punts era gestionat per una comissió integrada per treballadors i directius de l'empresa, per tant de manera autònoma de l'INP, i es duia a terme segons el nombre de fills/es, des de 5 punts en el cas dels casats sense fills/es[37], a 6 en els casats o vidus amb un fill/a, fins arribar a 30 en el cas de tindre'n 10. Per a fer el repartiment dels punts primer es calculava el valor del punt per a després dividir el fons del plus per la suma total dels punts que resultara d'aplicar l'escala a la plantilla (art.15). Cada treballador percebia la quantia que resultara de multiplicar el quocient de la divisió pel nombre de punts que segons les seues circumstàncies personals se li atorgaven (art. 18).

El sistema del plus familiar fou una mesura amb un gran contingut discriminatori. Eren moltes les diferències que introduïa en la quantitat percebuda: depenia del nombre de treballadors de l'empresa, del nombre de treballadors amb càrregues familiars i el volum d'aquestes, del sector productiu de l'empresa, del valor del punt... A més a més d'excloure a les dones en la seua percepció, excepte en el cas de que el seu marit demostrara patir una minusvalidesa que l'incapacitara per al treball, estaven exclosos molts grups professionals: funcionaris, servei domèstic, personal directiu, treballadors agrícoles (els quals, als 40, suposaven la meitat de la població activa espanyola) i els autònoms. (Iglesias de Ussel i Meil, 2001).

El Plus familiar esdevé una de les màximes peculiaritats del sistema de protecció a la família del sistema espanyol, una mesura pronatalista, conservadora i profundament desigualitària que significà la total divergència de les pautes que se seguien a altres estats europeus respecte la política familiar. En el fons, i segons Iglesias de Ussel i Meil (2001) el plus familiar realment contribuïa al control dels salaris per a una accelerada acumulació capitalista, i alhora pal·liava els efectes negatius que sobre la població tenia aquesta pràctica. Per tant, ens diuen, més que una mesura de política familiar es tracta d'una mesura de lluita contra la pobresa.

---

[37] Punts que donat l'objectiu del règim franquista d'afavorir la permanència a la llar de la dona, únicament es podien obtenir si la dona no treballava a l'àmbit extradomèstic.

*Premis a la natalitat*

Mesura clarament pronatalista, presentada sota l'aparença de la concessió d'un premi de contingut econòmic per a aquell matrimoni amb major nombre de naixements[38] a costa dels excedents de la *Caja Nacional de Subsidios Familiares*. Creat a principis de 1941 (Decret de 22 de febrer de 1941) s'atorgava anualment un premi estatal amb una quantia de 5.000 pta. i cinquanta premis de 1.000 pta. per a cadascuna de les províncies (Alcàzar, 1976).

Amb el Decret de 23 de juliol de 1953 es reforça aquesta mesura augmentant el nombre de premis ja que, com bé ens diuen al mateix decret, aquestes premis "simbolizan un premio a las virtudes que enaltecen la formación de todo hogar cristiano y viene a constituir una apreciable ayuda tanto o más necesaria en los comienzos de una nueva vida por los contrayentes."

El que es pretenia amb aquestos premis més que donar suport a les famílies *molt* nombroses era promocionar-les, tal i com ens ho assenyala Alcázar ja al 1976 (pàg. 361):

> "a lo máximo que puede aspirar [aquesta mesura] es a poner de relieve la ejemplaridad que puede suponer que en este momento histórico que vivimos, con la serie innominada e indeterminada de cargas y dificultades que nos abruman, todavía hay padres que saben hacer frente a las mismas y no temen verse rodeados de un auténtico enjambre de hijos."

Aquest premi no fou suprimit fins la Llei 26/1985 de 31 de juliol.

*Préstecs de nupcialitat*

També a l'any 1941 s'instauren els préstecs per matrimoni, la finalitat dels quals és, segons els seus legisladors "favorecer la constitución de nuevas familias y la protección de los hijos".

Aquests préstecs, sense interessos i amb una amortització de l'1%, eren concedits a tots els treballadors, d'ambdós sexes, solters, assegurats al Règim

---

[38] Hi havia dues modalitats de premis per nupcialitat, una concedida als matrimonis amb major nombre de fills/es vius i una altra al major nombre de fills/es que havien nascut, vius o morts.

General de Subsidis Familiars i que "se encuentren dentro de los requisitos de edad, salario o haber máximo y garantías de moralidad que la Orden reglamentaria determine". La quantia dels préstecs, al seu començament, sesituava en 2.500 pta. o bé en 5.000 pta. si era sol·licitat per una treballadora assegurada que "se comprometa a renunciar a su ocupación laboral y a no tener otra en tanto que su esposo no se encuentre en situación de paro forzoso o incapacitado para el trabajo". Aquestes quanties que disminuia a mesura que augmentava el nombre de fills/es.

Mesura, com totes les vistes fins ara, clarament pronatalista optava de manera explícita per un concret tipus de família que constituia el principal baluard ideològic de la retòrica franquista: la família de caràcter més tradicional.

*Ajuda familiar*

Creada en 1954 per al funcionariat donades les seues pressions per no incloure's en la percepció del Plus Familiar. Es tractava d'una assignació per muller i per fill/a a càrrec.

La quantia d'aquestes assignacions depenia de la categoria professional i era idèntica segons el rang del fill/a. Tan sols variava en el cas de l'edat del mateix ja que per als majors de 10 anys s'incrementava l'assignació.

*Subsidis per natalitat*

Integrats dintre del Mutualisme Laboral, complementant per tant a les assegurances obligatòries de la Seguretat Social, els subsidis de natalitat constituïen una prestació reglamentària de quantia variable segons el sector. Els seus valors oscil·laven entre les 250 pta. en les mutualitats del tèxtil, de la construcció o la hosteleria, les 500 pta. de metall, transport o un màxim de 1.500 pta. concedides en els sectors de l'alimentació, la banca (Alcàzar, 1976: 375).

Totes les mesures esmentades vénen a constituir un ampli entramat d'ajudes que atorgaven preponderància a la política familiar dintre de la política social en general. Tanmateix aquesta proliferació de mesures, sobretot la

incidència del Plus, va provocar que els subsidis familiars perderen pes. Destinats a ser revaloritzats bianualment a partir de l'any 1943 aquesta revalorització no es produí. Les esquifides quanties juntament amb l'elevada inflació existent van fer que poc a poc no mancaren de cap mena de capacitat protectora, excepte per a les famílies molt nombroses (Iglesias de Ussel i Meil, 2001: 39).

L'emergència de la política familiar a l'Estat espanyol respon, en certa mesura, a la preocupació pel nivell de vida dels assalariats amb responsabilitats familiars en convergència amb els orígens de la política familiar d'altres estats europeus.

No obstant, aquestes motivacions, seguint a Iglesias de Ussel i Meil (2001:53-55), van estar supeditades a d'altres menys explícites. La càrrega de legitimació ideològica del règim que suposava juntament amb un seguit de problemes mai solucionats, fa pensar als autors que la política familiar del franquisme autàrquic respon a criteris diferents als familiars. Unes mesures de limitada cobertura, tant en el cas de les prestacions directes com en les desgravacions fiscals, que deixaven sense protecció a més de la meitat dels potencials beneficiaris. Una desigual intensitat protectora sense cap criteri rector de caire social que atorgava a la política familiar "una imagen profundamente irracional y con efectos marcadamente contradictorios" (Iglesias de Ussel i Meil, 2001: 55). Efectes perversos en l'economia ja que el Plus familiar impedia la mobilitat laboral i alhora era un element desmotivador per a la productivitat. Totes aquestes raons, però especialment la manca d'una solució que racionalitzara el sistema fins la marxa dels falangistes del Ministeri de Treball al 1962, fa pensar als autors en l'existència d'objectius totalment diferents als merament socials i més relacionats en l'adquisició de poder i de recursos per part dels falangistes. Una explicació plausible a l'escassa i poc eficient política familiar franquista.

### 4.1.2. SEGONA ETAPA DEL RÈGIM FRANQUISTA: DÈCADES DELS 60 I 70

L'entrada a la dècada dels 60 suposà un punt d'inflexió en la gestió de l'Estat espanyol. L'ascens al poder dels tecnòcrates de l'Opus Dei en substitució dels falangistes, els quals fins aquell moment havien ocupat el Ministeri de

Treball, va suposar l'inici d'un seguit de reformes, seguint criteris de racionalitat econòmica gairebé empresarial, tant en el mode d'administració de l'Estat com a l'àmbit de protecció social.

El primer i principal símptoma de reforma fou la promulgació el 28 de desembre de 1963 de la Llei de Bases de la Seguretat Social (Llei 193/1963 de 28 de desembre; RCL 1963, 2467 i RCL 1964, 201), resultat d'un intent de sistematització de la Seguretat Social a través dels seus diversos àmbits d'actuació: l'assistència sanitària, la incapacitat laboral transitòria, la invalidesa, la vellesa, les situacions de mort i supervivència, la desocupació i la protecció a la família. Aquesta llei va tractar d'aconseguir la conversió d'un conjunt de mesures de protecció social dispers i poc homogeni en un únic sistema uniforme i coherent amb un menor grau de desigualtat, unificant el sistema de la Seguretat Social i el sistema de les Mutualitats Laborals. Tanmateix roman un fort tarannà professionalista així com un marcat biaix patriarcal on és el cap de família la principal figura beneficiària de les diverses mesures de protecció social, essent la dona una figura vicària. Endemés no es va dur a terme una política suficient de recaptació - mitjançant cotitzacions i impostos- per a poder dur endavant aquesta reforma: es continua fonamentalment amb una política de salaris baixos la qual no aporta els recursos necessaris per a finançar una veritable reforma (Aguilar, Gaviria, Laparra, 1995; Fagoaga, M., 1964; Guillén, 1997; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; López Español, 1973; Meil, 1994).

Respecte a la protecció a la família la Llei de Bases de la Seguretat Social de 1963 (títol XI) va establir un nou règim en el qual va eliminar el Plus Familiar (mantenint, però, l'assignació per muller a càrrec) unificant-lo amb el Sistema dels Subsidis Familiars. També va reformar el subsidi familiar limitant la seua acció protectora al nucli familiar estricte (suprimint la figura de l'assimilat) i uniformitzant i augmentant la seua quantia a més d'ampliar l'edat dels causants fins els 16 anys (amb anterioritat el subsidi es percebia fins que els fills/es complien els 14 anys). Tanmateix la família tradicional no deixà de ser l'objectiu bàsic de la política familiar d'aquest període.

En aquest nou règim es distingeixen dos tipus de mesures de protecció social: les assignacions de pagament periòdic i les assignacions de pagament únic.

- En quant a les prestacions de pagament periòdic trobem les assignacions per cònjuge a càrrec (muller o marit amb incapacitat; amb una quantia de 300 pta. mensuals) i l'assignació per fill/a a càrrec. La quantia de les assignacions per fill/a a càrrec no variaven en aquesta nova llei segons el rang dels fills/es ni de la categoria professional del beneficiari representant 200 pta. mensuals per cadascun els fills/es. Tanmateix no cobria a tots els assegurats sinó que s'excloïa els R.E. d'autònoms, representants de comerç, escriptors i toreros (López Español, 1973; Iglesias de Ussel i Meil, 2001).
- Per un altre costat com assignacions de pagament únic tenim en aquesta època les assignacions per matrimoni i per naixement, en les qual es van suprimir les possibles duplicitats que generava la convivència del sistema de subsidis i el de mutualitats, uniformitzant-se sota una quantia de 5.000 i 2.500 pta. respectivament. Endemés sobreviuen a la reforma els premis de natalitat a nivell estatal i provincial.

És destacable també la introducció d'una protecció especial per a les famílies amb fill amb minusvalidesa (psíquica) a càrrec, protecció que més endavant s'anirà aprofundint i ampliant.

Ja a les darreries del franquisme, el 9 de gener de 1971, es va modificar aquesta llei (D.55/1971 de 9 de gener). Per als nostres objectius les reformes més rellevants van ser la revalorització de les quanties de les diferents prestacions[39], així com la introducció d'una prestació per "subnormalidad" de 3.000 pta. mensuals, es tracte de cònjuge, fills/es descendents o germans del beneficiari (Rodríguez Cabrero, 1987).

Aquesta etapa significà un reviscolament de l'economia espanyola després dels durs anys de la immediata postguerra i un augment del nivell de vida de la població. El procés d'industrialització que experimentà l'estat de manera generalitzada en aquestos anys es construí sobre la base de pautes

[39] Per muller a càrrec passa a ser de 375 pta., 250 pta./mes per fill/a, 6.000 pta./matrimoni i 3.000 pta./naixement. Quanties que restaran congelades fins l'any 1985.

culturals pròpies de les societats preindustrials assentades a més a més sobre un substrat catòlic i familista que en certa mesura paliava l'escàs desenvolupament de la protecció social. De fet, en termes de política social en general, i familiar en particular, va significar una reforma important però d'abast limitat (Laparra, 2002).

El principal objectiu dels tecnòcrates de l'Opus Dei era la configuració d'un mercat laboral favorable a l'incipient sistema capitalista en el que pretenien entrar a formar part deixant de banda les maneres autàrquiques que caracteritzà el període anterior. El sistema de protecció social a la família va ser deslligat de la política econòmica, la qual cosa va fer perdre rellevància política i social i per tant capacitat de finançament i les quanties de les prestacions encara restaven molt baixes.

El sistema de la nova Seguretat Social continuava sent un sistema fragmentat segons pautes corporatistes i malgrat haver suprimit el Plus Familiar, per tant haver suprimit la desigualtat inherent a la seua organització, no es va aconseguir una veritable universalització dels drets de protecció al fills/es segons pautes igualitaristes ja que d'entrada tan sols els fills/es dels pares assegurats tenien dret a percebre-la (Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Guillén, 1997). El que sí que aconseguí fou diluir, en certa mesura, els impediments per al treball extra domèstic de les dones casades.

### 4.1.3. ELS SUBSIDIS FAMILIARS DURANT LA TRANSICIÓ (1975-1982)

La fi del règim franquista amb la mort del general Franco suposà l'inici d'una nova etapa en el sistema polític i social de l'Estat espanyol. Tanmateix a nivell social, i també a nivell familiar, les transformacions s'havien iniciat amb anterioritat.

Com ens assenyalen Iglesias de Ussel i Meil (2001:69) "es durante el franquismo cuando se pasa de una sociedad de familias a una sociedad de individuos". S'inicia per tant un procés d'individualització generat per la conjunció de canvis al si de la societat espanyola: procés d'urbanització, transvasament de treballadors del sector agrari a la indústria i als serveis, augment de la incorporació de la dona al mercat laboral, aparició de noves formes familiars, etc.

La promulgació en 1978 de la Constitució democràtica va contribuir a la legitimació i a la vegada a la promoció d'aquestes transformacions. En termes de política familiar cal assenyalar l'article 32 en el qual es resumeix la igualtat jurídica plena entre home i dona, i l'article 39 que ens fa palés el compromís de l'Estat, a nivell retòric almenys, amb la protecció de la família[40].

Poc a poc la legislació va anar adaptant-se a la nova realitat social i sobretot familiar: la despenalització de l'ús de mètodes d'anticoncepció (1978), l'equiparació legal dels fills/es dintre i fora del matrimoni, l'aprovació de la llei del divorci (1981), etc. No obstant, aquesta preocupació per l'adequació legal a la realitat no va ser paral·lela a l'interés per la reorganització d'una fragmentada i escassament compensatòria política familiar. El vívid record d'unes mesures que havien servit de fonament ideològic i propagandístic al règim franquista i l'escassa voluntat política dels diversos agents socials durant la transició de vincular-se a la manera de fer autoritària, van conduir a una nul·la atenció envers les polítiques familiars. Aquesta circumstància va provocar que, ja ben avançats els 80, encara existiren nombroses mesures d'origen franquista que, a més a més, per no haver sigut adientment revaloritzades mancaven d'utilitat social, de tota la seua possible capacitat compensatòria (Iglesias de Ussel, 1998; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Valiente, 1996, 1997a, 1997b). També s'ha de tindre present la crisi econòmica que acompanyà a la transició envers la democràcia que dificultà la presa de decisions en matèria de política social.

Sí que va existir, però, un debat al voltant de la forma i contingut de les polítiques familiars emmarcat en un debat més ampli sobre la necessitat de reforma de la protecció social en general. Debat, tanmateix, que no va tindre cap resultat d'acció política. Precisament el *Llibre Blanc de la Seguretat Social* (1977), és a dir, el resultat per escrit d'aquest debat, plantejava la ineficàcia protectora de les prestacions familiars existents a causa de la manca de revalorització en un context de crisi econòmica. Així com, en segon lloc, la necessitat de suprimir l'assignació per muller a càrrec, mesura d'un elevat contingut discriminatori tant a nivell simbòlic com doblement desavantatjós en

[40] CE. Article 39. Punt 2. "Els poders públic asseguren també la protecció integral dels fills, iguals davant la llei amb independència de la filiació, i de les mares, sigui quin sigui el seu estat civil."

el cas de la dona treballadora – a la vegada que paradoxal- ja que cotitzava a la Seguretat Social però, alhora, no podia rebre aquesta assignació pel seu treball extradomèstic (Iglesias de Ussel i Meil, 2001).

En conclusió, durant la transició es va perdre l'oportunitat de reformar a fons tant el sistema de protecció a la família com, en general tot el sistema de la Seguretat Social. Per manca, sobretot, d'una decidida voluntat política aquestes reformes no van arribar, malgrat que el partit en aquell moment governant (UCD) es mostrava clarament favorable a la introducció de mesures de protecció econòmica per a les famílies amb fills/es a càrrec (Naldini, 2000: 82). La protecció social, tot i els avanços produïts, encara continuava essent un sistema fortament corporatiu amb un elevat percentatge de població sense cobertura real. En quant a la política familiar la reforma va ser inexistent i van perviure durant anys les mesures franquistes allunyades totalment de la realitat social que estava configurant-se i, per suposat, de les noves necessitats familiars.

#### 4.1.4. El subsidis familiars en temps de democràcia

La majoria obtinguda en les Eleccions Generals de 1982 pel Partit Socialista enceta aquest nou període en la política familiar. Un nou període, però, molt marcat pels precedents. El desinterés mostrat a nivell pràctic per l'Administració durant els primers anys de democràcia es prolonga en aquest nou període. Malgrat que en matèria social el nou govern va suposar un seguit de profundes reformes amb el model escandinau com a exemple i marcades per quatre objectius: una major cobertura, descentralització, assistencialització i contenció de les despeses (Guillén, 2002: 77). Els efectes de la cerca en aquests objectius es diferències per àmbits d'intervenció i on les mesures de suport a les famílies van obtindre pitjors resultats que ls sanitat o l'educació.

Les principals mesures preses respecte a la compensació econòmica a les responsabilitats familiars, més en concret a les prestacions per fills/es a càrrec, estan marcades per dues lleis: la Llei 26/1985 (RCL 1985, 1907 i RCL 1986, 839) de "Medidas Urgentes para la Racionalización de la estructura y de la Acción Protectora de la Seguridad Social" i la Llei 26/1990 Llei de Prestacions

No Contributives (LNPC) i el seu reglament (RD 356/1991). Parem atenció en aquestos dues mesures.

La **Llei 26/1985 de 31 de juliol** va representar per al sistema de protecció econòmica a la família la seua reordenació i mínima adequació a la realitat existent en aquells anys. El seu context fou la crisi encetada al voltant de la reforma del sistema de pensions que va obrir un període de forts enfrontament entre sindicats i govern així com rellevants conflictes laborals.

Aquesta llei suposà, seguint les pautes marcades per altres estats de la Unió Europea, la supressió de l'assignació per muller a càrrec i de les prestacions per nupcialitat i natalitat[41], encara existents des de temps dictatorials, i de les mesures de protecció a la família s'unificaren en un sol paràgraf: les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec, única mesura de protecció econòmica que va sobreviure a la reforma.

No obstant, la reforma no va incloure la revalorització de les prestacions per fill/a a càrrec la quantia de les quals restava idèntica des de l'any 1971 (250 pta. per fill/a a càrrec) amb la seua conseqüent pèrdua de poder adquisitiu. De fet, al 1970 les 200 pta. de la prestació suposava un 5,6% del salari mínim interprofessional (SMI) mentre que al 1985 aquest poder adquisitiu, malgrat l'augment de l'any 1971, no suposava més que un 0,5% del SMI (López López, 1996, 1999: 11; Naldini, 2000: 74).

La única transformació que es va a fer al respecte fou afegir un complement econòmic de 1.050 pta. destinat a les famílies amb menors ingressos, que en la realitat, i conforme les condicions establertes, resultaven ser les famílies de pensionistes amb pensions mínimes - incloent les d'invalidesa provisional i recuperació-, els perceptors del subsidi per desocupació i els desocupats beneficiaris de les prestacions d'assistència sanitària que tingueren responsabilitats familiars. A més a més el total de despesa dirigida a aquest complement era inferior a la dirigida a les prestacions familiars que aquesta llei suprimí i que, segons la Llei 26/1985 de 31 de juliol, haurien de ser equivalents. No obstant, podem considerar que s'iniciava amb

[41] Les quanties d'aquestes prestacions havien restat sesne revalorització des de l'any 1971, representant 375 pta. mensuals per muller a càrrec i, en un pagament únic, 6.000 pta. i 3000 pta. per matrimoni i naixement respectivament.

aquest complement un prim badall per a la redistribució en les polítiques familiars, encara inapreciable (González Sancho, 1989; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Rodríguez Cabrero, 1987).

No fou una llei, per tant, que introduiria totalment el raciocini en la gestió del sistema de protecció a la família, sinó que venia més bé a contribuir a l'avançat estat de degradació en què es trobava aquest sistema causat per la no revalorització de les quanties que la forta inflació del moment minimitzava el seu poder adquisitiu. Aquesta tendència encara es veuria agreujada per l'aprovació de la Llei de Pensions No Contributives de 1990 (LPNC).

La **Llei de Pensions No Contributives de 1990** va establir un nou sistema jurídic de protecció a la família centrat, gairebé exclusivament, en els fills/es a càrrec que encara hui resta vigent. Fou una reforma emmmarcada en un gran pla general de lluita contra la pobresa tenint com a principals objectius els següents (Barrios, 2001; Vilà, 1990: 24; Rodríguez Cabrero, 1987):

- La generalització de les prestacions per fills/es a càrrec a tots els Règims de la Seguretat Social.
- Universalitzar la prestació amb l'aprovació de la modalitat no contributiva.
- L'augment de les quanties, que no havien variat des de l'any 1971, esdevenint totalment residuals[42]. Les quanties van ser graduades segons l'edat dels causants i l'existència o no d'algun grau de minusvalidesa.
- La introducció d'elements redistributius respecte el nivell de renda, encara que únicament als menors de 18 anys, el que representa la pèrdua d'una oportunitat –fins i tot debatuda públicament- per establir un sistema de protecció universal contra la pobresa (Aguilar, Gaviria, Laparra, 1995) que en certa mesura era el que defenien els partits de dreta en aquell moment en l'oposició (PP i CiU) (Naldini, 2000).
- La diversificació de la protecció mitjançant una prestació no econòmica: l'excedència per a atendre al fill/a durant el seu primer any

[42] Com bé ens assenyalen Aguilar, Gaviria i Laparra (1995:35) "Su valor real (por hijo y mes) en 1990 equivalía al del de dos ejemplares de periódico".

de vida amb la reserva del lloc de feina ampliant la protecció que s'aprovà a la Llei 3/1989.

Aquesta reforma, però, no va dur implícit un debat profund sobre la divisió de responsabilitats entre les famílies i l'Estat en el suport als costos derivats de la criança i educació dels fills/es, únicament es discutí al voltant de al concepció de fill/a a càrrec (Naldini, 2000: 85).

Les actuals prestacions econòmiques per fill/a a càrrec són producte directe de tot el desenvolupament històric exposat, però sobretot d'aquesta llei de 1990, ja que la darrera reforma de les prestacions per fill/a a càrrec, la introduïda en el **RDllei 1/2000 de 14 de gener** (RCL 2000, 127 i 158), no canvià significativament el nucli del sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec (Guillén, 2002).

Aquesta nova llei suposà la revisió de les quanties de les assignacions familiars per fills/es a càrrec menors de 18 anys que no havien experimentat cap revalorització des de l'any 1991, any de la seua introducció. Aquest augment de les quanties tenia un efecte retroactiu des de primer de gener de 1999, el que va suposar que les famílies beneficiàries rebien en el 2000 i amb un pagament únic la diferència entre els imports percebuts al 1999 i el que els corresponia segons la nova legislació.

Les noves quanties de les prestacions van ser, per a l'any 1999 de 47.460 pta. (285,24€) en els casos de fills/es no minusvàlids i de 94.860 pta. (570,12€) anuals en els fills/es a càrrec amb una minusvalidesa igual o superior al 33%. A partir de l'inici del 2000 aquesta quantia augmenta fins les 48.420 pta. (291,01€) i les 96.780 pta. (581,66€) respectivament. Les prestacions dirigides per als majors d'aquesta edat no van experimentar cap modificació en les quanties per aquesta Llei 1/2000 de 14 de gener ja que la seua revalorització depèn directament dels Pressupostos Generals de l'Estat.

La Llei 1/2000 també va suposar la introducció de dues prestacions econòmiques que "tienen como finalidad compensar, en parte, los mayores gastos que se producen por nacimiento de hijo, en los casos de familias con menores recursos, o cuando, de forma simultánea, las familias han de cuidar

de varios hijos por el hecho del parto múltiple." (RDllei 1/2000, de 14 de gener (RCL 2000, 127 i 158). Aquestes prestacions són:

- les prestacions de pagament únic per naixement del tercer i successius fills/es
- les prestacions econòmiques de pagament únic per parts múltiples.

Per concloure, cal resaltar el lloc residual que la protecció a les famílies ocupa a l'actual sistema de protecció social espanyol, fragmentat i marcadament professionalista, que divideix a la població segons la seua participació al mercat laboral i que, per conseqüent, els seus principals fonaments són sistema de pensions i el sistema de prestacions per desocupació, als quals s'han anat afegint un nombre important de sistemes secundaris dirigits a la protecció d'un determinat grup de població en situació de necessitat.

## 4.2. L'estat actual de la protecció per fill/a a càrrec

A continuació es presentaran els actuals criteris reguladors de les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol per a més tard, a la segona part d'aquesta tesina, dur a terme una anàlisi descriptiva del seu pes quantitatiu a la societat espanyola actual i quin tipus de relació tenen amb el nivell de renda disponible de les famílies i, sobretot, amb la pobresa infantil.

Els diferents apartats en els quals es presenta la descripció bàsica de l'actual sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec són els següents:

- definició i gestió
- causants
- requisits d'accés al sistema com a beneficiari
    - en la modalitat contributiva
    - en la modalitat no contributiva
- quanties

La regulació bàsica d'aquestes condicions la podem trobar al RD Llei 1/1994 de 20 de juny (Capítol XI arts. 180-190) pel que s'aprova el Text Refós de la Llei General de la Seguretat Social (BOE 29 de juny de 1994) que, mlagrat ser la mesura derogadora de la Llei26/1990 de Prestacions No Contributives i del seu Real Decret 356/1991- on es desenvolupa la llei-, no suposa cap modificació del seu contingut.

### 4.2.1. DEFINICIÓ I GESTIÓ

La prestació per fill/a a càrrec consisteix a una assignació econòmica reconeguda per tot fill/a a càrrec, siga quina siga la seua filiació amb el beneficiari, sempre que els seus potencials beneficiaris i causants demostren acomplir amb un seguit de requisits tant econòmics com demogràfics (INSS, 2001). El seu objectiu dintre de l'acció protectora de la Seguretat Social és fer front a l'increment de les despeses econòmiques que suposa tindre un fill/a (Blasco, 1999).

La configuració actual del sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec de l'Estat espanyol contempla dos nivells de protecció: el nivell

contributiu a càrrec de les cotitzacions de treballadors i per tant de la Seguretat Social, i el nivell no contributiu, amb un marcat caràcter assistencial, a càrrec dels Pressupostos Generals de l'Estat.

No obstant, aquesta diferenciació per modalitats, les condicions d'accés al programa de protecció econòmica a penes mostren diferències significatives, circumstància que ha conduït a nombrosos autors a qüestionar la pervivència d'aquesta divisió ja que al capdavall vénen a cobrir una mateixa situació, la necessitat econòmica en famílies amb fills/es a càrrec. Àdhuc defensen l'eliminació de la modalitat no contributiva incloent-se també a l'àmbit de la Seguretat Social (Barrios, 2001; Blasco, 1999).

L'esmentada modalitat contributiva integra aquelles prestacions atorgades als sol·licitants que, a més a més d'acomplir amb els requisits més endavant exposats, es troben afiliats i en alta, o en situació assimilada a l'alta, ja siga al Règim General de la Seguretat Social com en qualsevol dels següents règims especials: l'agrari, els dels treballadors/es del mar, de la mineria del carbó, empleats/des de la llar i treballadors/es autònoms/es. Règims Especials els quals s'han anat afegint progressivament al mateix corrent que el Règim General, essent el darrer en incorporar-se el R.E. dels Autònoms, ja que fins la reforma de la LPNC de 1990 no tenien dret a rebre prestacions per fill/a a càrrec. A l'actualitat l'únic Règim Especial que resta exclòs és el dels Estudiants (Barrios, 2001; INSS, 2001).

D'altra banda, amb la modalitat no contributiva el dret s'estén a tots/es els ciutadans/es que acomplint amb els requisits establerts - els quals pràcticament no varien respecte a la modalitat contributiva- no es troben en situació d'alta a cap règim de la Seguretat Social.

La gestió de les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec recau, tant en la seua modalitat contributiva com no contributiva[43], en l'Institut Nacional de la Seguretat Social amb l'excepció de:

---

[43] La designació de l'INSS com a gestor de la modalitat no contributiva de les prestacions per fill/a a càrrec suposa una excepció en el funcionament ordinari de les prestacions no contributives, generalment sota la responsabilitat dels governs de les Comunitats Autònomes (Barrios, 2001)

- les prestacions per fill/a càrrec de caràcter contributiu dels treballadors/es incloses al Règim Especial de Treballadors del Mar on les competències de la gestió de les prestacions recauen en l'Institut de la Marina.
- les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec del R.E. de les Forces Armades, R.E. dels Funcionaris de l'Administració de Justícia i dels Funcionaris Civils de l'Estat, la gestió de les quals variarà segons es tracte de fills/es no minusvàlids o fills/es amb algun grau de minusvalidesa que recaurà en les Comissions d'Ajuda Familiar (Llei de 15 juliol de 1954, art.11) en el primer cas, i a l'Institut Social de les Forces Armades, a la Mutualitat General Judicial i a la Mutualitat General de Funcionaris Civils de l'Estat, en el segon.

La gestió de la certificació del grau de minusvalidesa o de malaltia crònica així com de la necessitat per part del minusvàlid/a de l'ajuda d'una tercera persona per a poder realitzar les activitats vitals bàsiques (alimentar-se, vestir-se, higiene, etc.), depèn de l'Institut Nacional de Serveis Socials o bé d'aquell organisme competent de la respectiva Comunitat Autònoma i dels Equips de Valoració i Orientació de les Direccions Provincials de l'Institut de Migracions i Serveis Socials (IMSERSO) en les Ciutats Autònomes de Ceuta i Melilla.

### 4.2.2. CAUSANTS

L'Institut Nacional de la Seguretat Social considera "fill/a a càrrec" a tot aquell menor de 18 anys[44] o bé major de 18 anys però afectat, de manera constatable, amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 65% que convisca amb el beneficiari - independentment de la seua filiació siga biològica o adoptiva- i a les seues expenses.

[44] El límit d'edat dels causants en 18 anys va ser establert amb anterioritat, a l'any 1968 segons l'ordre de 24 setembre de 1968.

En canvi, no es considera que un fill/a hi està a càrrec del beneficiari quan aquest/a realitze un treball ja siga per compte propi o per compte alié amb el qual obtinga uns ingressos anuals iguals o superiors al 75% del salari mínim interprofessional anual. Això suposa percebre, per a l'any 2001, una quantia igual o superior a 3.901,05 € a l'any (325,08€ mensuals) en el cas de ser 12 mensualitats, si foren 14 la quantia que no es podria superar serien els 4551,22 € anuals.[45]

Tampoc es considera fill/a a càrrec si s'és beneficiari d'una pensió contributiva a càrrec d'un règim públic de protecció social diferent a la pensió d'orfandat[46]. No obstant, no es contempla segons Barrios (2001:132) ni les prestacions que no formen part de la Seguretat Social ni tampoc els ingressos derivats del capital el que podria desvirtuar la naturalesa dels requisits esmentats.

Fixar en els 18 anys, majoria d'edat a l'Estat espanyol, el límit per a deixar de ser considerat fill/a dependent, sense introduir elements de flexibilitat en el cas de que els fills/es continuen els seus estudis o bé no aconseguesquen una feina suficientment estable i digna per a dur una vida autònoma resulta, quan més no, paradoxal. L'objectiu d'aquesta prestació, en principi, és oferir suport econòmic a aquelles famílies amb escassos recursos i amb fills/es dependents econòmicament. Per tant fins que no finalitzara, en termes generals, aquesta dependència el subsidi hauria de continuar. El fet d'establir un límit d'edat fix, sense possibilitats per allargar la percepció de la prestació més enllà de l'estat de minusvalidesa, trasllueix una patent inadequació de la gestió de les prestacions als objectius marcats inicialment.

Sobretot tenint en compte que en el marc espanyol l'autonomia dels joves arriba molt tard. Seguint a Cantó i Mercader (2001) és molta la dificultat per als/les joves per trobar un lloc de feina estable i que oferesca uns recursos suficients per poder considerar-se autònom/a, així ho mostra en les altes taxes

---

[45] En pessetes serien 662.183 en 12 mensualitats.

[46] Per pensió contributiva a càrrec d'un règim públic de protecció social distinta de la pensió d'orfandat es considera: subsidi d'incapacitat temporal o l'extingida invalidesa provisional; prestació contributiva per desocupació; pensions contributives per incapacitat permanent en els seus graus de total, absoluta i gran invalidesa; la jubilació; la viduïtat, el SOVI·

de desocupació entre els joves[47]. A més a més l'accés a l'habitatge en l'actualitat està gairebé vetat per als més joves: foment de la propietat front al lloguer, preus inaccesibles, dificultats per aconseguir un crèdit si no és amb ajuda dels pares (ja que és imprescindible tindre una nòmina, cosa que molts pocs joves tenen); i d'altra banda l'Estat de benestar no ofereix un suport suficient a aquestos joves ( ni s'implementa una política àmplia de beques, no tenen dret a un subsidi per desocupació donades les precàries condicions en les quals treballen habitualment, ni a un mínim vital, etc.).

Per tant. molt més enllà dels 18 anys podem considerar que els fills/es són dependents dels seus pares i mares, especialment si segueixen estudis superiors (que no oblidem que esdevé una via per a poder eixir de la pobresa). Més encara quan tenim en compte que en una família pobre tots els ingressos són necessaris. Per conseqüent, sense una política suficient de suport que cobreixa també l'etapa de l'educació superior és molt habitual l'abandonament dels estudis, per contribuir, malgrat que siga de manera precària, en l'economia familiar. Per tant són també aquestos joves els que més triguen en deixar la llar familiar. Els resultats són una cada vegada més tardana incorporació dels joves a la vida adulta amb l'adquisició d'autonomia, l'endarreriment de la formació de noves famílies[48] i una minva del benestar de les famílies d'origen com bé assenyalen Cantó i Mercader (2001: 216):

> "In this sense, parent cover the lack of other economic support for the students, young first-time job seekers and other young unemployed at the cost of a reductions in their own economic well-being."

Circumstància que sí que es té en compte altres estats de la Unió Europea, com Dinamarca o Àustria, i també en el sistema fiscal de l'Estat espanyol. Per la Reforma de la llei de l'Impost de Renda per Persones Físiques (IRPF) de 1998 s'estableix una deducció per fills/es dependents fins els 25 anys en 1.202,02 € (per a l'any 2000), sempre i quan no perceben unes rendes

---

[47] Aquestes autores ens mostren com Espanya sempre supera la mitjana europea en quant a taxes d'atur entre els joves. Per a l'any 1994 entre els 15-19 anys Espanya mostrava una taxa d'atur del 52,3% mentre la UE un 23,2%; en el grup d'entre 20-24 anys aquestes xifres eren del 42,5% i 21,6% respectivament; i en el grup de 25-29 anys de 31,3% front a un 14,1%. Les diferències són patents (Cantó i Mercader, 2001: 218).

[48] Ací les autores consideren més adient parlar d'un estrangulament (*strangling*) de la família espanyola més que no pas d'una crisi de la mateixa (Cantó i Mercader, 2001: 233).

anuals superiors als 6.010,12 € (Albi i Garcia, 1999). És un marcat biaix discriminatori, entre la població que pot beneficiar-se de les prestacions i la que ho fa del sistema fiscal i les seues desgravacions respecte l'IRPF.

D'altra banda, la determinació del 65% de minusvalidesa com a punt de referència en la consideració del fill/a càrrec procedeix de l'establiment legal en aquest grau de la impossibilitat de desenvolupar una activitat laboral ja siga ordinària ja siga en centres especialitzats (Aguilar, Gaviria. Laparra, 1995). En el barem del grau de minusvalidesa s'integren tant condicions objectives com factors socials complementaris que vinguen a dificultar la seua integració (Barrios, 2001: 117).

A l'any 2001, una any després de l'aprovació del RDllei 1/2000 de 14 de gener, hi havien a l'Estat un total de 1.216.149 causants de prestacions per fills/es a càrrec, dels quals 1.088.294 eren menors de 18 anys, un 89,48% dels que rebien prestacions; la resta, un 10,51% rebien prestacions a fill/a a càrrec eren un grau de minusvalidesa igual o major al 65% i eren majors d'edat. Aquestes xifres representen un descens respecte l'any anterior del 6,76%, un descens encara més acusat si ens fixem únicament en els menors de 18 anys, que van experimentar un decreixement percentual en el pas del 2000 al 2001 xifrat en un 8,02% passant a representar una taxa de cobertura del 14,8%, és a dir, poc més d'un 14% dels xiquets/es menors de 18 anys (amb o sense minusvalidesa) són coberts per les prestacions per fill/a a càrrec. Pautes totes elles, que observarem amb més deteniment amb posterioritat però que ja ens posa de manifest un escàs interés per la protecció econòmica a la infància del nostre Estat.

### 4.2.3. Requisits d'accés al programa com a beneficiari/a

*Modalitat contributiva*

Els requisits establerts per a esdevenir beneficiari/a d'una prestació per fill/a a càrrec de caràcter contributiu es poden agrupar en quatre àmbits: lligam filiatiu i convivència, minusvalideses, afiliació a la Seguretat Social i nivell d'ingressos.

* Lligam filiatiu i convivència

Poden ser beneficiaris el pare o la mare[49] o bé una tercera persona, que demostre tindre a càrrec, és a dir que el mantiga econòmicament, un fill/a menor de 18 anys o major d'aquesta edat però amb una minusvalidesa de grau igual o superior al 65%. El lligam filiatiu no ha de ser, necessàriament, biològic ja que també s'accepta l'adoptiu i situacions d'acollida.

El fet de tindre un fill/a a càrrec és una situació equivalent a la convivència per tant resulta precís demostrar-la. Tan sols s'exceptua la no convivència, transitòria per qüestions d'estudis, treball, internament per tractament mèdic, rehabilitació o d'altres situacions semblants[50]. En el cas dels treballadors/es estrangers s'admet, únicament en la modalitat contributiva, que els fills/es visquen permanentment en territori extraestatal. Tot el contrari que en el cas de pretendre ser beneficiari on s'ha de demostrar la seua residència continuada[51] en territori espanyol.

En quant al vincle matrimonial, aquest no és necessari per a poder ser beneficiari d'una prestació per fill/a a càrrec. En els casos de separació judicial o de divorci serà beneficiari qui tinga els fills/es al seu càrrec encara que siga una persona diferent a la que amb anterioritat a la separació rebia la prestació sempre, és clar, que acompleixa amb les condicions.

En el cas dels orfes absoluts o fills/es abandonats poden ser ells mateixos beneficiaris alhora que causants de la prestació per fill/a a càrrec, sempre i quan els seus ingressos, inclosa la pensió d'orfandat, no superen el

---

[49] L'elecció entre el pare o mare com a beneficiari/a és totalment indistinta, l'única condició és que es prioritzarà a qui acompleixa amb els requisits establerts en la legislació per a poder optar a la modalitat contributiva. Tanmateix, al no proporcionar dades desagregades per sexe dels beneficiaris/es, no es pot conèixer com es distribueixen aquestes prestacions, ja que tenint en compte que les dones solen presentar una trajectòria laboral més irregular serà més probable que siguen les màximes beneficiàries de prestacions de caràcter contributiu.

[50] Tanmateix no existeix cap regla establerta que limite el que significa aquesta transitorietat per tant es deurà avaluar cas individual.

[51] Amb excepció de (art 11.3RPF):
-absències del territori espanyol inferiors al 90 dies al llarg de cada any natural.
-absències que sense limitació temporal es troben motivades per causes de malaltia, que afecte al beneficiari no als seus parents, degudament justificades.

llindar d'ingressos anualment establert o no patisquen un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%.

* Afiliació en el Règim de la Seguretat Social

És requisit imprescindible en el cas de les prestacions per fill/a a càrrec de caràcter contributiu incloure's al Règim General -o alguns dels règims especials que integren el sistema- de la Seguretat Social com afiliats i en alta o en situació assimilada[52] durant el mateix moment en què es demostra tindre un fill/a a càrrec. No obstant, no es reclama cap període de cotització per a poder accedir a la prestació ni que la situació d'alta es done de manera continuada en el temps, com ocorre en la majoria de les assignacions contributives, el que ve a demostrar una vegada més el tarannà assistencial d'aquesta prestació.

* Ingressos

El límit d'ingressos, fixat anualment per la *Ley de Presupuestos Generales del Estado* en la mateixa mesura, almenys, que l'increment general de les pensions contributives de la Seguretat Social, únicament es té en compte si el fill/a és menor de 18 anys i no té cap grau de minusvalidesa superior o igual al 33%. Per tant el selectivisme que introduí la LNPC de 1990 respecte les prestacions per fill/a a càrrec tan sols funciona en el cas dels menors sense cap grau de minusvalidesa, no és general.

Com a ingressos o rendes computables són considerats qualsevol bé o dret, derivats tant del treball com del capital, així com els de naturalesa prestacional (tant de caire contributiu com no contributiu)[53].

A l'any 2001 el límit s'estableix en 7.744,97 € anuals (1.288.655 pta.), incrementant-se l'esmentada quantitat en un 15% per cadascun dels fills/es a càrrec a partir del segon fill/a, aquest inclòs. Per exemple, en el cas d'una parella que tinga tres fills/es menors 18 anys i no minusvàlids, el límit

---

[52] L'establiment de les situacions assimilades a l'alta és molt ampli per a fer ací un repàs exhaustiu. Em limitaré a anotar dues referències per a poder obtindre més informació al respecte: Barrios (2001) *Las prestaciones por hijo a cargo.* Ed. Aranzadi i Gárate, J. (1990) "El aseguramiento en el régimen general de la Seguridad Social" a Actualidad Laboral. *Revista semanal técnico-jurídica del Trabajo y de la Seguridad Social*, tomo3, pp.541-544.

[53] S'exclouen les assignacions per fill/a a càrrec en sentit ampli ja siguen fons públics (estatals o estrangers) com privats, la pensió d'orfandat (excepte en el cas d'orfes absoluts o abandonats) la pensió a nets i germans del causant i la pensió d'aliments.

d'ingressos per mes per a poder rebre la prestació a l'any 2001 és, com he assenyalat, de 7.744,97 € a l'any en el cas del primer però aquest límit augmenta en un 15% a partir del segon, per tant si són tres els fills/es aquest llindar augmentaria en un 30% (2.323,5 €) i el llindar seria de 10.068,47€, és a dir, 1.676.252 pta. Aquest límit d'ingressos supera en poc més d'un terç el salari mínim interprofessional.

Aquest límit d'ingressos però pot ser superat sempre i quan no es sobrepasse la suma de límit establert anualment per la Llei de Pressupostos Generals de l'Estat i el producte de multiplicar l'import anual de l'assignació anual per fill/a menor a càrrec sense cap minusvalidesa pel total de nombre de fills/es menors no minusvàlids a càrrec. Seguint l'exemple anterior en el cas d'una família amb 3 fills/es a càrrec i uns ingressos anuals de 1.020 €, el límit mínim acceptat serien 10.068,45 €. Si a aquesta xifra se sumen els 873 € que suposa l'assignació anual íntegra per tres fills/es, el resultat és 10.941,45€. La diferència entre aquest límit màxim i els ingresos, 821€, serà l'assignació anual per als tres fills/es, que al mes resultarà ser 69 € per tots tres fills/es a càrrec.

De totes maneres, l'imposició d'un llindar d'ingressos màxims per a poder rebre la prestació per fill/a a càrrec suposa un criteri extremadament selectivista, sobretot causat pel seu baix nivell, que exclou a una part important de població que segons el nivell de vida actual podria rebre un suport econòmic per part de l'Estat. Conseqüentment, el que l'Estat espanyol protegeix no és tant el fet de tindre fills/es, la natalitat, sinó la circumstància de què tindre fills/es pot agreujar una ja existent mancança econòmica o bé provocar-la.

*Modalitat no contributiva*

En el cas dels beneficiaris/es de les prestacions no contributives han d'acomplir amb els mateixos requisits que en el cas de la prestació contributiva amb l'única excepció de que no cal estar donats d'alta o en situació assimilada ni demostrar la seua residència continuada en territori espanyol.

L'escassa diferència entre els requisits és ja una mostra patent del fort tarannà assistencial.

Cal però fer esment a un aspecte de la modalitat no contributiva, i és si inclou en la seua percepció a les persones estrangeres de la prestació per fill/a

a càrrec. En principi sí que són potencials beneficiaris sempre i quan el seu territori de procedència tinga establerts uns determinats vincles històrics o diplomàtics amb Espanya. Es distingeixen dos grans grups segons aquesta consideració (Barrios, 2001: 63)[54]:

- Persones procedents d'aquells territoris amb els quals Espanya manté vincles històrics i culturals com és el cas de Sud-amèrica, Portugal, Filipines o Andorra i a qui els seus drets almenys teòricament són equiparables als espanyols.
- Persones vingudes d'altres estats que gaudiran de les prestacions per fill/a a càrrec –o d'altres prestacions no contributives de la Seguretat Social- segons s'estableixa mitjançant tractats o lleis i per tant es pot admetre un tracte diferencial d'aquestos respecte els ciutadans/es espanyols. En aquest conjunt de territoris trobem grans diferències, car al seu si s'integren tants els ciutadans/es del diferents estats membres de la Unió Europea els drets dels quals són equiparables al dels espanyols/es, com d'altres territoris amb els quals l'Estat espanyol manté diversos Acords o Convenis com és el cas del Marroc, Tunísia o Algeria (amb un acord de cooperació amb la Unió Europea) o el Canadà o Ucraïna amb un conveni bilateral de Seguretat Social signat directament amb l'Estat espanyol.

El sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec estableix una clara incompatibilitat amb qualsevol altra prestació, de naturalesa pública, que vinga a cobrir la mateixa, en el cas dels fills/es a càrrec menors de 18 anys. En el cas de les prestacions per a fills/es majors de 18 anys la prestació resulta incompatible amb la recepció de:

---

[54] Aquesta distinció però desapareixeria per l'entrada en vigor de la Llei Orgànica 4/2000 la qual no estableix cap diferència en la percepció de les prestacions socials no contributives entre espanyols/es i estrangers/es. Tanmateix la modificació que introdueix la promulgació de la Llei Orgànica 8/2000 i la seua escassa claredat fa prendre aquestes característiques amb precaució i per tant, considerar el dret dels immigrants a les prestacions per fill/a a càrrec en la seua modalitat no contributiva provisionalment amb la diferenciació segons procedència, tal i com fa Barrios (2001).

- una pensió , d'invalidesa o jubilació, no contributiva
- pensió assistencial
- bé d'un subsidi de garantia d'ingressos o per ajuda d'una tercera persona establerts a la Llei d'Integració Social del Minusvàlid (LISMI).

### 4.2.4. QUANTIES

L'any 2001, després de la revalorització de les quanties i l'establiment de gradacions que va suposar la Llei 1/2000, l'import de les prestacions per fill/a càrrec que es mostren al següent quadre:

**Taula 4.2.**
**Quanties de les prestacions per fill/a a càrrec segons perfil del/la causant. Estat espanyol, 2001**

| | Anual | Mensual |
|---|---|---|
| 1. Fills/es menors de 18 anys | | |
| - sense minusvalidesa | 291 € | 24,25 € |
| - amb igual o superior 33% | 581,66 € | 48,47 € |
| 2. Fills/es majors de 18 anys | | |
| - grau igual o superior 65% | 2932,82 € | 244,4 € |
| - grau igual o superior 75% | 4399,40 € | 366 € |

Font: INSS, 2001. Dades de desembre.

L'abonament de la prestació correspon en tots els casos a la Tressoreria General de la Seguretat Social (art. 14.2 del RD 356/1991) amb una periodicitat de pagament semestral, en el cas de les assignacions per fills/es menors de 18 anys, siguen o no minusvàlids, i mensual en el cas de les assignacions a fills/es minusvàlids majors de 18 anys (Barrios, 2001; Benavides, 2001; Blasco, 1999).

## 4.3. Complementant el sistema de prestacions per fill/a a càrrec: la promulgació de mesures addicionals.

### 4.3.1. A NIVELL ESTATAL

*Prestació econòmica per naixement del tercer i successius fills/es*

Es tracta d'una prestació econòmica de pagament únic que té per objecte compensar l'augment de despeses que produeix el naixement del tercer o posteriors fills/es en aquelles famílies que no superen un determinat llindar d'ingressos.

El seus **causants** són el tercer i els posteriors fills/es el naixement dels quals es produesca a Espanya o, malgrat haver-se, produït a l'estranger, el nascut s'integre de manera immediata a un nucli familiar amb residència en Espanya. Per al còmput del tercer fill/a es tindran en compte tots els fills/es amb independència de la seua filiació, comuns o no comuns, que convisquen en la unitat familiar i estiguen a càrrec dels pares.

En quant als **beneficiaris** han de trobar-se afiliats i en alta o situació assimilada, o bé ser pensionistes de la Seguretat Social, perceptors de subsidis o de la prestació contributiva per desocupació. El límit d'ingressos establert per a l'any 2001 era de 7.744,97€ que s'incrementarà en un 15% per cada fill/a a càrrec a partir del segon, aquest inclòs (idèntic llindar d'ingressos que per a les prestacions per fill/a a càrrec). No obstant, es poden superar aquestos ingressos sempre i quan siguen inferiors a la xifra que resulte de sumar a l'esmentada quantia, l'import (450,76 €) de la prestació econòmica per tercer o successius fills/es. Hi ha també una **modalitat no contributiva** de la qual són beneficiaris/es els residents legalment en territori espanyol sense dret a la prestació per qualsevol règim públic de protecció social, a més de no haver percebut, durant l'exercici pressupostari anterior, ingressos anuals superiors al límit establert.

Com hem assenyalat, la prestació per naixement de tercer fill/a o posteriors és, per a l'any, 2001, de pagament únic i igual a 450,76€ per cada fill/a nascut a partir del tercer, inclòs aquest. La quantia, com en el cas de les prestacions per fill/a a càrrec, serà inferior i variable quan els ingressos del beneficiari encara que superen el límit establert, siguen inferiors a la xifra que resulte de sumar l'import de la prestació econòmica pel naixement del tercer o

successius fills/es. La quantia a abonar serà igual a la diferència entre els ingressos percebuts i el límit màxim.

*Prestació econòmica per part múltiple*

Aquesta prestació de pagament únic té per objecte compensar, en part, l'augment de les despeses que es produeixen en les famílies quan naixen, per part múltiple, dos o més fills/es.

Els seus **causants** són els fills/es nascuts per part múltiple sempre que el seu nombre siga dos o més i que el naixement s'haja produït dintre de l'Estat o a l'estranger però l'integració en una família de residència a Espanya siga immediata.

Els **beneficiaris/es** poden ser tant el pare com la mare, o bé la persona que reglamentàriament s'establesca sempre i quan siga afiliada en alta o en situació assimilada. En el cas de la modalitat no contributiva seran beneficiaris el pare, a la mare o bé el tutor legal si resideixen legalment a l'Estat espanyol, no tinguen dret a la modalitat contributiva.

La **quantia** d'aquestes prestacions varia segons el nombre de nascuts en 2001:

- En el cas de dos fills/es nascuts, 1.733,8€ (quatre vegades l'import mensual del salari mínim interprofessional).
- En el cas de tres fills/es nascuts, 3.467,6€, huit vegades el SMI.
- I si naixen quatre o més xiquets/es 5.201,4€, dotze vegades el SMI.

*La deducció per maternitat*

Es tracta d'una mesura de protecció social dirigida a les dones –en aquest cas l'home és beneficiari vicari- que exerceixen una activitat laboral remunerada tant per compte propi com aliè amb fills/es a càrrec menors de 3 anys i que estiguen donades d'alta, o figura assimilada, a la Seguretat Social o Mutualitat.

Aplicada des de l'1 de gener de 2003 (encara que a nivell fiscal la reducció es produirà en la declaració de l'IRPF presentada en el 2004) és presentada com una deducció de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, tanmateix pot considerar-se com una prestació de caire econòmic i de

percepció directa al ser possible la reclamació per part de les persones beneficiàries del seu pagament anticipat.

La **quantia** d'aquesta ajuda és d'un màxim de 1.200 anuals comptabilitzant cadascun del mesos en els quals es té a càrrec fills menors de 3 anys i es cotitza a la Seguretat Social o a la Mutualitat corresponent sense tindre en compte el mes en què el fill/a acompleixa els 3 anys.

La forma de pagament es deixa a elecció de la beneficiària i pot variar entre tres models: bé incloure la deducció en la declaració anual de l'I.R.P.F. o bé, per a aquelles mares que pel seu nivell d'ingressos no estan obligades a realitzar aquesta declaració, per mitjà de la devolució ràpida o bé, en tercer lloc, de manera anticipada a través de transferència bancària de 100 € al mes.

### 4.3.2. A NIVELL AUTONÒMIC

Malgrat que el sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec depèn d'un organisme estatal, l'Institut Nacional de la Seguretat Social la, irregular, descentralització de l'Estat espanyol juntament amb un incipient interés dels nostres governants per la família ha conduït a la implementació per part de les Comunitats Autònomes de diferents mesures de protecció a la família.

La gran majoria d'aquestes mesures conflueixen en el sistema dels serveis socials i no tant en les prestacions de caràcter econòmic, circumstància propiciada per la mateixa organització de les competències autonòmiques. I en el cas de contindre mesures de caràcter econòmic el seu objectiu bàsic és atorgar un suport a les famílies en clar perill d'exclusió.

Tot i així, unes poques Comunitats Autònomes han implementat en els darrers anys un limitat seguit de mesures dirigides específicament a la compensació dels costos de criança dels fills/es, com és el cas de les Comunitats Autònomes d'Andalusia, Aragó, Cantàbria, Navarra i Catalunya.

En primer lloc, **Andalusia**, governada pel Partit Socialista, implementa ajuts complementaris a les prestacions econòmiques de la Seguretat Social per naixement de tres i successius fills/es i les prestacions per part múltiple.

S'estableixen unes ajudes econòmiques de pagament anual per un import de 600 € per cadascun de fills/es menor de tres anys si al tindre un

fill/a tenen un altre menor de tres anys. Els objectius, segons la *Junta* no és tant la promoció de la natalitat sinó pal·liar les dificultats que suposa la coincidència d'un nou naixement quan encara es té un fill/a menor de tres anys.

D'altra banda s'implementa una mesura per a recolzar econòmicament la situació de part múltiple. Són ajudes atorgades durant els tres primers anys de vida amb un import de 1.200€ per a dos fills/es, 2.400€ si en són tres; 3.600€ si es tracta d'un part de quatre i 4.800€ si s'arriba a cinc o més fills/es.

En segon lloc, l'**Aragó**, més en concret la província de Terol, davant del fort procés de despoblament que està experimentant, especialment a les àrees més rurals, ha implementat, des del juny de 2002, un programa de mesures diverses per a impulsar el creixement demogràfic que contrareste el conseqüent procés d'envelliment de la població.

Les mesures establertes a aquestos respecte són bàsicament tres i sols una de caràcter estrictament familiar: incentius per a l'assentament de població en els municipis de menor tamany (rehabilitació d'habitatges, per exemple); integració de la dona i els joves al mercat de treball i incentivació de l'increment de la natalitat.

Segons aquest darrer objectiu s'estableix una assignació econòmica per a aquelles parelles amb residència, continuada, en els municipis turolencs que ja tinguen dos o més fills/es i que incrementen aquest nombre, ja siga mitjançant naixements naturals com per adopcions.

Les quanties de les ajudes es diferencien segons el tamany del municipi atorgant preferència als de menor nombre d'habitants amb el propòsit d'aturar el seu despoblament. D'aquesta manera, es concedeix una ajuda de 1.200€ com a pagament únic en localitats amb menys de 1.000 habitants. Si el part resulta ser múltiple s'atorguen els següents ajuts, independentment si amb anterioritat ja tenien fills/es: si el part és doble, 1.500€ per cadascun dels xiquets/es; si es tracta de part triple, 1.800€.

En el cas de municipis amb nombre d'habitants superior a 1.000 però inferior als 10.000, s'atorga una ajuda de 600€ per xiquet. En el cas de part múltiple les quantitats serien 750€ i 900€ en el cas de part doble i part triple i successius, respectivament.

Aquestes ajudes són independents de si es tracta d'un naixement natural o d'una adopció. Tanmateix en el cas de l'adopció, el Govern d'Aragó atorga una ajuda addicional per a cobrir les despeses de finançament de 600€ si es duen a terme dintre del territori estatal i de 1.200€ si es dona el cas d'una adopció internacional.

A més a més d'aquestes ajudes el Govern d'Aragó complementa, tal i com hem vist que fa Andalusia, les prestacions econòmiques de la Seguretat Social per a naixements per part múltiple (Ordre de 30 d'octubre de 2001). L'ajuda consisteix en una quantitat fins un màxim de 1.200€ segons el grau d'ingressos que es percep sent exclosos els que superen 8.414,17€. [55]

En el cas de **Cantàbria,** governada pel Partit Popular, la seua *Consejería de Economía y Hacienda*[56] va implementar a l'any 2002 un programa d'ajudes econòmiques per un import de 100 € al mes a mares amb fills/es menors de tres anys com a mesura de promoció de la natalitat. Les seues beneficiàries són totes les mares, ja siguen naturals o per adopció, que tinguen a càrrec seu fills/es menors de tres anys i estiguen empadronades en algun dels municipis de la Comunitat Autònoma de Cantàbria. Mitjançant aquesta iniciativa el Govern càntabre pretén "colaborar con las familias para sufragar los numerosos gastos que ocasiona el nacimiento o la adopción de un hijo, a la vez que procura conciliar la vida familiar con la laboral de las madres cántabras."

A la **Comunitat Foral de Navarra** també s'han implementant en els darrers anys prestacions econòmiques per a compensar els costos de les famílies en la criança dels fills/es. No debades, l'*Instituto Navarro de Bienestar Social* deixa clar que ha canviat el seu model d'intervenció passant de l'

---

[55] El barem és el següent:

| Renda per càpita anual | % sobre la quantitat màx. anual per xiquet/a |
|---|---|
| Fins 2.404,05 € | 100 % |
| De 2.404,05 a 3.606,07 € | 85 % |
| De 3.606,07 a 4.808,09€ | 70% |
| De 4.808,09 a 6.010,12€ | 55% |
| De 6.010,12 a 7.212,14 € | 40% |
| De 7.212,14 a 8.414,17 € | 25% |

Si el part múltiple supera els quatre xiquets/es la quantitat a percebre augmentarà progressivament, segons el nombre de fills/es, des d'un 15% a un 65%.

[56] Ordre de 10 de setembre de 2002, BOC núm.187.

"individual y sectorial" a ser "familiar y comunitario", considerant la família com a element bàsic de la cohesió social. En aquest sentit implementa un del més complets programes de suport a la família tant a nivell serveis com de prestacions econòmiques, en aquest darrer cas trobem:

1. Ajudes econòmiques a la família[57]

La finalitat explícita d'aquestes mesures és la conciliació de la vida laboral alhora que la promoció de la natalitat. Són bàsicament ajudes per a parelles on ambdós membres treballen, han cotitzat suficientment (mínim sis durant els sis mesos anteriors) i un d'ells sol·licita una excedència parental. Sota el mateix objectiu diferencien dues modalitats: en primer lloc, una ajuda de 330,56€ mensuals durant un any per al naixement del segon fill/a, o bé el primer si pateix un grau de minusvalidesa igual o superior al 25%.

La mateixa quantia mensual, 330,56€, però en aquest cas durant tres anys, per al naixement del tercer i successius fills/es o bé a partir del segon si algun dels fills/es pateix un grau de minusvalidesa de grau igual o superior del 25%.

En el cas que no siga possible la concessió d'aquest suport però es compleixen les condicions reclamades, s'atorga una assignació de pagament únic de 1.983,34 €.

2. Ajudes econòmiques per part múltiple[58]

Es tracta d'una ajuda dirigida a la compensació de les despeses produïdes per un part múltiple. S'estableix una gradació de quanties i períodes de recepció segons el nombre de fills/es. D'aquesta manera, en el cas de bessons/es s'atorguen 72€ mensuals durant el primer any de vida. Si el nombre de fills/es augmenta a tres l'assignació serà de 180€ mensuals durant els tres primers anys de vida, si són quatre la quantia augmenta a 240€ i si són cinc o més fills/es els nascuts en part múltiple, el Govern de Navarra atorga una ajuda addicional de 60€ per fills/a durant, també, els primers tres anys de vida.

---

[57] Decret Foral 242/2000, de 27 de juny de 2000 (BON 93 del 02/08/2000) i Decret Foral 24/2001, de 29 de gener de 2001 (BON 21 del 14/2/2001).
[58] Decret Foral 241/2000, de 27 de juny (BON 94 del 04/08/2000).

3. Ajudes a les mares treballadores amb fills/es fins als tres anys

Es tracta d'una assignació mensual de 100€ a les mares treballadores en situació d'alta en la Seguretat Social –durant un mínim de cinc jornades a temps complert-, que tinguen al seu càrrec fills/es menors de 3 anys. S'atorga amb la intenció de contribuir a la conciliació laboral i familiar i la promoció de la natalitat.

I per últim, la **Generalitat Catalana** governada per Convergència i Unió posseeix des de l'any 2000 (Decret 93/2000 de 22 de febrer) la Secretaria de la Família, organisme específic dedicat a potenciar, i avaluar, polítiques d'atenció a les famílies a nivell català i la família com a unitat bàsica de la societat catalana (Colominas, 2002). Aquesta existència ha derivat en algunes mesures de protecció social a la família en diferents línies: prestacions en temps, ajuts de menjador, beques escolars, serveis d'atenció a la família o de mediació familiar, etc.

En quant a prestacions directes econòmiques amb l'entrada en vigor de l'Ordre de 14 d'abril de 1999 es va crear una ajut de contingut econòmic sota condició de recursos per a aquelles famílies catalanes amb fills/es a càrrec entre els 2 i 3 anys amb la intenció manifesta de contribuir a la conciliació de les responsabilitats familiars amb les laborals dels ciutadans/es. La quantia d'aquesta primera prestació era de 55.000 pta. anuals per xiquet/a, la qual ha sigut augmentada en anys posteriors com també han augmentat el llindar d'ingressos màxims i l'edat màxima dels fills/es s'ha establert en els 3 anys. D'aquesta manera al 2002 les ajudes consistien en una assignació de pagament únic (de 480,81€) per cadascun dels xiquets/es que no superen l'edat de tres anys que tinguen les unitats familiars sempre i quan no rebassen un llindar de 36.060,73€ a l'any ponderat segons els membres de la unitat familiar (per exemple, en el cas de quatre membres el llindar augmentarà fins els 42.070,85€) (Colominas, 2002; Generalitat de Catalunya, 2002).

En conclusió, es tracta també a nivell autonòmic d'un sistema de prestacions econòmiques molt limitat i de caràcter assistencial, de lluita contra la pobresa, sempre sota condició de recursos. A més a més les escasses Comunitats Autònomes que implementen mesures d'aquest tipus ens vislumbra el poc interés que encara existeix per la política familiar en general,

però sobre tot per les ajudes de contingut econòmic. Encara que cal tindre present la dificultat afegida d'un irregular repartiment de competències entre el Govern Central i els diferents governs autonòmics, el que impedeix en gran mesura dur a terme determinats projectes.

### 4.4. Conclusions. La construcció del sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol.

En aquest capítol hem pogut seguir, a grans trets, la construcció del sistema de prestacions econòmiques a la infància de l'Estat espanyol des de la seua creació en 1938 i, per extensió, del sistema general de protecció social a la família. Realitzant aquest exercici de reconstrucció històrica crec que és més fàcil percebre de quina manera el règim franquista, sobretot als seus primers anys, ha jugat un paper fonamental tant en l'edificació del sistema de benestar espanyol general com, sobretot, de la protecció social a la família, del que encara hui en dia patim les conseqüències.

El franquisme utilitzà un determinat model de família extremadament conservador per a construir a sobre, no sols el seu sistema de benestar social, sinó també de política econòmica i àdhuc de legitimació política i ideològica. De fet, les mesures de política familiar (els mateixos subsidis, els "puntos", els premis per natalitat, etc.) esdevingueren la font principal de referents ideològics del règim durant tota la seua existència malgrat que progressivament aquestes mesures adquiriren un contingut simbòlic més que no pas real (Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Meil, 1995). Aquesta equiparació del franquisme amb les mesures de política familiar contribuiren a que als inicis del règim democràtic a l'Estat espanyol, marcats per la cerca continua del consens juntament amb la intenció dels líders polítics del moment d'evitar qualsevol record al règim anterior, a deixar en un intencionat oblit de la família com a objecte de protecció social. Un oblit que no significà la supressió de les mesures de protecció a les famílies sinò que senzillament no es tractava, públicament, la qüestió per no vincular-se de cap manera al règim anterior. Aquesta conjunció de factors va provocar una situació si més no paradoxal, la convivència al si d'un règim basat en valors democràtics de tot un sistema de benestar creat en temps dictatorials i per tant impregnat d'ideologia conservadora i patriarcal (Valiente, 1996, 1997a, 1997b).

Fins l'any 1990, sota un govern central socialista, no podem parlar d'un veritable intent de reforma integral del sistema de protecció a la família, ja que el limitat abast dels resultats reformadors de la Llei de 26/1985 de 31 de juliol no duu a considerar-la en aquest sentit. Aquesta dil·lació en el temps d'una més que necessària reforma, sobretot pel contingut simbòlic del manteniment,

gairebé inalterables, de mesures de protecció franquistes, fou conseqüència fonamental de l'escassa voluntat dels agents socials del moment per abordar la política familiar des d'una perspectiva democràtica i de progrés, produint-se per aquesta manca de decisió la pervivència de mesures autoritàries, mai revaloritzades segons el nivell de vida del moment i mancades de tot valor compensatori.

La promulgació de la Llei26/1990 de Prestacions No Contributives juntament amb el RD 356/1991 suposà una reforma del sistema de prestacions per fill/a a càrrec i on vénen a desembocar totes les circumstàncies del context social del moment (decreixement econòmic, baixa natalitat, augment de la pobresa al si de les famílies) a banda del bagatge històricament adquirit.

En aquest sentit, ens trobem davant d'un sistema si més no peculiar. En primer lloc encara romanen al seu si trets propis de la construcció franquista, un tret compartit amb la resta de l'Estat de benestar espanyol, visible en la significativa fragmentació del sistema basada més en el mercat laboral i en les categories professionals que no pas en els valors de ciutadania.

D'altra banda es tracta d'una mesura inflexible al curs del cicle vital i a les diferents necessitats que suposa (per exemple l'augment de l'edat dels fills/es o l'augment del seu nombre), centrant-se més en circumstàncies més o menys excepcionals: una situació de pobresa severa i la minusvalidesa dels fills/es. Precisament la introducció d'un llindar màxim d'ingressos per a poder tindre dret a rebre la prestació remet a la intenció dels legisladors/es de convertir-lo en un sistema dirigit directament a la redistribució vertical, no horitzontal. És a dir, l'actual configuració de les prestacions per fill/a a càrrec és dirigit a la lluita contra la pobresa més que no pas a la compensació de les famílies que tenen fills/es menors a càrrec, a evitar que aquelles persones que decideixen en el seu projecte vital tenir fills/es no tinguen de veure minvar excessivament el seu nivell de vida.

No obstant, aquest lllindar no afecta a tots els beneficiaris/es i causants per igual sinó que traça una clara línia diferenciadora entre els fills/es minusvàlids/es, exempts d'aquesta condició, i els no minusvàlids, sotmesos a aquesta. Tanmateix al tractar-se d'un sistema no indexat amb el cost de la vida

resulta insuficient en la seua tasca protectora, com veurem més endavant amb major cura, i sobretot en un sistema de protecció a la família totalment perifèric en l'estructura de la protecció social de l'Estat espanyol on el nucli central l'ocupa el sistema de pensions.

En els darrers anys la protecció econòmica a la infància de caràcter directe s'ha anat complementant amb mesures diverses procedents de dues instàncies: el govern central i, uns pocs, governs autonòmics, que poden interpretar-se com un, incipient, retorn de la política familiar a l'agenda política (Meil, 1995)

Des d'instàncies centrals trobem fonamentalment tres mesures que responen a objectius diferenciats. En el cas de les prestacions econòmiques pel naixement del tercer/a i successius fills/es el principal objectiu és la compensació dels costos produits per la criança i l'educació dels fills/es, que s'estén a l'excepcionalitat del part múltiple. I en darrer terme, la deducció per maternitat de 100 € mensuals atorgada a les mares treballadores que també poden beneficiar-se mitjançant un pagament directe. Es tracta d'una mesura molt recent en el temps (2002) que caldria analitzar després d'un període més llarg de funcionament però que, a priori, sembla ser una mesura amb un clar biaix discriminador respecte les mares que no treballen al mercat laboral, que no tenen un vincle contractual.

En les prestacions atorgades pels governs autonòmics (de moment Andalusia, Aragó, Cantàbria, Navarra i Catalunya) malgrat les diferències solen ser mesures monetàries pagades periòdicament i limitades en l'edat del fills/es (tres anys) promogudes tant per objectius natalistes (especialment en el cas de l'Aragó) com socials, de compensació dels costos econòmics que un fill/a suposa. Són mesures que al mateix temps posen de manifest la insuficiència de la protecció procedent de les mesures promulgades pel sistema central, i incrementen la diferenciació en la incidència territorial de l'Estat de benestar espanyol ja existent, com podrem observar al capítol sisé.

Aprofundir en les característiques del sistema actual de prestacions per fill/a a càrrec ens proporciona un major volum d'arguments per a continuar l'anàlisi i per a constituir la base teòrica des de la qual m'acostaré a les dades

estadístiques proporcionades, des de l'Administració gestora, sobre el propi sistema. De moment, la radiografia ens mostra un conjunt de mesures de gran feblesa protectora, rígid als canvis per a respondre a les diferents necessitats de les famílies segons l'evolució del cicle vital i amb un marcat biaix assistencial i discriminatori.

Tot seguit aborde el tema de la pobresa des del punt de vista de l'exclusió per tal d'acabar d'emmarcar l'objecte d'estudi i continuar amb l'anàlisi de cas.

## Capítol V
## La pobresa com a element d'exclusió de les famílies. Els efectes en la infància.

El sistema de prestacions per fill/a a càrrec espanyol és, juntament amb l'italià, l'únic a la Unió Europea que inclou un llindar d'ingressos familiars màxim per a poder ser beneficiari/a d'aquestes prestacions[59]. Per consegüent, es tracta d'un sistema dirigit a aquella part de la població amb un estat de necessitat (econòmica) més agut, a les famílies (i als seus infants) pobres.

Definir pobresa és una empresa força complicada. Són molts els estudiosos/es del tema que han tractat d'oferir una definició el més acurada i completa possible que mostre una imatge fidel de la població pobra i a vegades també de les raons per les quals s'hi troben en aquesta situació i els efectes que en la seua vida tindrà. No obstant, en aquesta recerca no és la meua pretensió emprendre aquesta tasca sinó prendre la pobresa com un element més en l'anàlisi de les relacions de provisió de benestar entre família i estat (tenint el mercat com a constant referent) i dels seus efectes en un grup de població especialment vulnerable: la infància[60].

M'interessa la pobresa com a factor exclusògen, com a un component essencial en el procès de minimització de l'horitzó vital de les persones, especialment greu en el cas dels xiquets/es per la càrrega discriminatòria inherent al fet d'hipotecar ja als primer anys de vida el seu futur.

És cert que el meu objecte d'estudi en aquest treball és molt limitat, no implica una àmplia mirada de tots els processos que poden conduir a un estat de pobresa en els infants, sinó que es tracta de l'estudi d'una única mesura d'intervenció pública per a la protecció de la seua població. Tanmateix pense que l'anàlisi d'aquesta concreta mesura de política familiar, justament per la seua creació com una mesura dirigida als més pobres, ens pot oferir un factor

---

[59] En el cas únicament de les prestacions dirigides als menors de 18 anys sense un grau de minusvalidesa igual o superior al 33% com ja he esmentat amb anterioritat.

[60] Per a una aproximació a les diferents metodologies de mesura de la pobresa podeu consultar: Van den Bosch et al. (1993); Mingione (1999); Bradbury, Jenkins i Micklewright (2001) entre d'altres.

més d'interpretació de la pobresa infantil i sobretot de la implicació de l'Estat de benestar en aquesta.

Per tant, en el present capítol pretenc analitzar la pobresa com un element més (per no dir el més important) d'exclusió, les possibles repercussions, presents i futures, que aquesta situació té en la vida de les persones i, al mateix temps, esbrinar quin paper juga l'Estat a través de les prestacions per fill/a a càrrec en aquestos processos.

Comence tractant d'oferir uns referents teòric-conceptuals al terme d'exclusió tenint com una dimensió més, la pobresa. A continuació, en una segona gran part, analitze a partir dels estudis que s'han elaborat al respecte la incidència de la pobresa en la població infantil: les seues actuals tendències que la vinculen amb la monoparentalitat i sobretot els seus efectes, per a més tard concloure amb una reflexió al voltant del lloc que ocupa l'Estat de benestar i les prestacions per fill/a a càrrec en les dinàmiques exclusògenes.

### 5. 1. Conceptualitzant l'exclusió social

Els elevats nivells de necessitat i de precarietat vital que en els anys 70 semblaren ressorgir després d'anys d'aparent tranquilitat van fer trontollar els ciments d'una societat occidental satisfeta i confiada en els efectes beneficiosos de l'Estat de benestar de postguerra que poc a poc esdevenia caduc. Durant dècades des de l'acabament de la Segona Guerra Mundial s'havien anat assolint importants fites de progrés social: un constant creixement econòmic, la creació d'un ampli –amb variacions segons estats- sistema de protecció social i familiar, disminució de problemes com la mortalitat i morbilitat infantil, etc. Tanmateix, restaven molts problemes per solucionar com les considerables bosses de pobresa remanents en grups específics de la població (per exemple a l'àmbit rural), un desigual repartiment dels esforços públics en la cerca de benestar o bé l'aparició d'una nova i virulenta pobresa urbana personificada en l'empobriment de les famílies monoparentals. L'esclat de la crisi de 1973 agreujà aquestos problemes podent considerar els darrers anys de la dècada dels 70 juntament amb la dècada dels 80 com una època de veritable regressió en el nivell de la població en general, i dels infants més específicament (Cornia, 1997).

Els episodis de necessitat econòmica, les seues circumstàncies, efectes i possibles solucions, van concentrar l'atenció a l'àmbit acadèmic i polític. Es produí un debat profund al voltant d'aquestes temes on segons Garcia Serrano, Malo i Rodríguez Cabrero (2002: 80-83) hi podem trobar quatre grans perspectives d'anàlisi[61]:

- L'utilitarisme liberal, pròpia del punt de vista més anglosaxó. Concep la pobresa com un problema de tarannà exclusivament econòmic, a més a més funcional al sistema capitalista en la seua desitjada escalada d'èxits en el creixement econòmic o l'Estat de

[61] Hi podem trobar d'altres diferenciacions de perspectives. Una de les que major èxit ha gaudit ha sigut la de Silver (1994) qui proposa –basant-se en el concepte de Kuhn- tres paradigmes, tres diferents perspectives teòriques, ideològiques, polítiques juntament amb tres diversos discursos nacionals: la solidaritat, l'especialització i el monopoli. Cadascun d'aquestos paradigmes atribueix a l'exclusió a una causa diferent i es basa en una filosofia política: republicanisme, liberalisme, socialdemocràcia.

benestar pren un paper residual. Les seus principals aportacions vénen de la mesura de la pobresa i de la desigualtat.

- El normativisme social o l'integracionisme, el corrent més francés d'on ha sorgit precisament el terme d'exclusió. Concep, a grans trets, les situacions de mancança processalment que vénen a impossibilitar a les persones que ho pateixen la participació en igualtat de condicions en la vida de la comunitat a la qual pertanyen. Aquesta perspectiva analítica es construeix sobre les teories durkhemianes de l'anomia i la necessitat d'implementar mesures d'integració des de l'Estat per a aquest estat. Ací l'objecte d'estudi no es tant l'individu com els grups socials que són exclosos de la participació social.
- L'enfocament institucionalista, té el seu màxim representant en Marshall (1998), qui formulà la definició de major èxit de la ciutadania. La seua idea matriu és que l'exclusió manlleva a les persones el seu estatus de ciutadà/na, és a dir, no els permet materialitzar tot un seguit de drets i deures inherents a la pertinença d'una comunitat. Aquesta línia d'investigació social defensa sobretot l'universalisme dels drets socials.
- L'enfocament de les capacitats, sorgit de la primera perspectiva i encapçalat per autors com Amartya Sen el que el diferencia del primer és la seua concepció multidimensional del fenomen de l'exclusió. Defensa la idea de la pobresa com un fracàs de les capacitats bàsiques per assolir nivells de vida mínimament acceptables. Per consegüent, el que importa no és la quantitat dels ingressos sinó si són o no suficients per a promoure aquelles capacitats per a la satisfacció de necessitats físiques i socials. *I de les necessitats,* desenvolupat per les teoritzacions sobre aquestes de Gough i Doyal, suposa entendre la pobresa com aquells estat que impedeix satisfer aquelles necessitats intermitges (alimentació, vestit, habitatge...) que obstaculitzen en gran mesura satisfer necessitats bàsiques com l'accés a la salut.

En el darrers anys el concepte d'exclusió ha esdevingut un lloc comú en els el marcs conceptuals de la investigació social al voltant d'estats de mancança sobretot en la dècada dels 90.Un concepte clau en l'intent d'interpretar les noves pautes en la desigualtat social en les darreries del s.XX, especialment en el que respecta a les transformacions en el mercat laboral (inclós l'actual augment dels fluxes migratoris de mà d'obra a nivell intraestatal i interestatal), en la provisió de benestar des de l'Estat així com en els canvis en la formació de les famílies, transformacions relacionades amb els processos d'individualització de totes les societats avançades (Littlewood, 1999). I no sols a l'àmbit acadèmic ha tingut èxit sinó que en els discursos polítics s'ha convertit en un terme recurrent.

Podem situar l'origen del concepte d'exclusió arran de la publicació del llibre de René Lenoir *Les exclus, un Française sur dix* en 1974 (Ed.du Seuil, París), quan era secretari d'Estat d'Acció Social al govern de Jacques Chirac, referint-se a aquells grups de població més proclius a patir situacions de manca de recursos (mares soles, minusvàlids...). Progressivament l'exclusió va adquirir també connotacions subjectives alimentant-se de la herència de Sartre i del seu existencialisme i en la ideologia participativa de l'acció social catòlica, vinculant-se d'aquesta manera amb l'alienació i la pèrdua d'autonomia personal (Silver, 1994). No obstant, seguint la idea de Tezanos (1998), es tracta d'un concepte present al llarg de tota la història de la Sociologia ja que moltes de les teoritzacions clàssiques han estat impregnades per la dualitat fora-dins que subjau al concepte de l'exclusió (inclusió). Per tant no es tracta d'un fenomen absolutament nou, encara que posseeix moltes especificitats pròpies.

Seguint a Laparra (2002: 53-54) els orígens dels processos d'exclusió poden entendre's arran de l'articulació de dues lògiques diferenciades: la lògica capitalista i la lògica democràtica. El desenvolupament paral·lel de les mateixes suposa la coincidència en el temps de la mercantilització del treball establint diferenciacions entre la població i l'adquisició de drets socials amb la conseqüent homogeneïtzació de la mateixa població, és a dir, un procés paral·lel d'exclusió-integració. En aquesta articulació juga un paper essencial el concepte de ciutadania que "conforme se va llenando de contenido

históricamente (...) también va perfilándose con mayor nitidez las fronteras del mismo" (Laparra, 2002: 54).

Entenem ciutadania com ho fa T.H. Marshall (1998) com l'estatus pel qual s'és considerat/da membre de ple dret d'una determinada comunitat; és a dir, la condició per la qual s'accedeix a uns drets i a uns poders i que engloba drets civils, polítics i socials que han anat assolint-se al llarg del anys en un procés constant de cerca d'igualtat i que inclou un referent fonamental al benestar econòmic, a la necessitat d'un mínim vital per a sobreviure.

Per tant podem considerar, en principi, que l'exclusió fa referència a la impossibilitat en l'accés a allò que en la comunitat de referència es defineix com a ciutadania, als seus drets i deures. Tanmateix es tracta d'un concepte de gran complexitat i ambigüitat que requereix d'una acurada delimitació conceptual, encara que com ens assenyala Paugam (en Littlewood, 1999: 11):

> "On questions as socially and politically sensitive as poverty and exclusion, sociologists must first of all recognise the impossibility of findings exhaustive definitions. These concepts are relative, and vary according to time and circumstance."

Tenint present la relativitat inherent al concepte tractaré de dibuixar els contorns del que significa exclusió i la seua utilitat per a l'anàlisi de les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec. Per a dur a terme aquesta tasca em basaré, en els eixos definitoris que estableix Littlewood (1999), en els quals segons l'autor existeix un major grau de consens de la seua idoneïtat: el trets novedosos del fenomen; els efectes exclusògens de la reestructuració econòmica i social dels darrers anys; la multidimensionalitat de l'exclusió; la naturalesa acumulativa dels processos d'exclusió i l'aspecte espacial dels fenòmens d'exclusió[62]. Per als meus propòsits em centre en la novetat del fenomen (on he inclòs els efectes de la reestructuració socio-econòmica), i la seua naturalesa multidimensional i acumulativa.

---

[62] Per a aquest aspecte és molt interessant la lectura dels textos de Wacquant (2001) ["Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto." A Mingione (ed.) *Urban Poverty and the Underclass*.Oxford, Blackwell Publishers, 1999] respecte la formació dels guetos de població negra a ciutats nordamericanes a finals dels 80 i principis dels 90, on juga un paper essencial la retirada de l'Estat de benestar davant els virulents atacs neoliberals.

*Les noves especifitats d'un fenomen antic*

En les dècades recents l'anàlisi de classe s'ha tornat cada vegada més inadequat a mesura que les jerarquies tradicionals, com les econòmiques o familiars, es troben en declivi i van apareixent noves diferències socials. Segons Littlewood (1999: 13) les circumstàncies que, a grans trets, s'han vingut identificant com a causes de l'exclusió social són generades per profundes transformacions a gran escala de les condicions econòmiques i socials sobre les que s'ha basat durant anys l'estructura de la societat capitalista. Transformacions que han sigut les principals responsables de les recents tendències de polarització social.

Han emergit les desigualtats de gènere i etnicitat però també han aflorat noves formes de pobresa, entre les quals destaquen la pobresa infantil, i la proliferació de diverses modalitats d'exclusió social (Esping-Andersen, 2002). Aquestos canvis han acompanyat, com he esmentat, importants transformacions en els mercats de treball i en la família. Segons Beck (2000) la flexibilització de les relacions laborals en un món globalitzat està suposant la precaritzacio d'un nombre cada vegada major de llocs de feina. D'altra banda, una part considerable dels processos contemporanis d'exclusió i de les desigualtats per gènere i ètnia tenen que veure amb les transformacions que han tingut lloc a l'univers familiar, juntament amb l'absència d'una resposta radical per part dels poders públics mitjançant plans de reforma dels sistemes actuals de protecció social. Altres factors exclusògens estan relacionats amb els importants desplaçaments migratoris que s'han donat en els darrers anys sense un disseny de suficients polítiques migratòries. Endemés, un dels factors novedosos en aquesta nova època és la manca d'una clara confiança en el futur per part de les noves generacions, ja que la seua mobilitat social es troba cada vegada més qüestionada. És molt complicat que el joves puguen adquirir un estatus superior al dels seus progenitors: existeix un procés de desclassament (Littlewood, 1999).

Seguint a Wacquant (2001: 170 i ss.) podem considerar que la pobresa actual té unes propietats estructurals menys evidents que en èpoques passades. Aquesta pobresa emergent pot caracteritzar-se per quatre lògiques estretament interrelacionades:

- Dinàmica macrosocial que per a l'autor mostra un resorgiment de la desigualtat social més flagrant, una dualització que estableix fronteres gairebé impermeables entre la part més rica de la població i la més pobra.
- Dinàmica econòmica basada sobretot en la mutació del treball assalariat per la qual una gran part de la classe obrera ha esdevingut prescindible i gaudir d'un salari no significa tampoc lliurar-se del cercle de la pobresa.
- Dinàmica política, relacionada amb la reconstrucció de l'Estat de benestar. De fet els Estats de benestar esdevénen rellevants generadors de desigualtat i marginalitat, d'estratificació.
- I per últim una dinàmica espacial, amb la concentració i estigmatització de la població.

En conclusió, les actuals ruptures entre la població ja no poden explicar-se de manera encertada amb els anteriors conceptes de marginació i dualització social sinó que reclamen conceptes més amplis i complexos que aporten veritable llum a la nova situació: l'exclusió.

*El caràcter processal de l'exclusió*

No podem entendre el fenomen de l'exclusió com un estat, com un fet tancat sinó com un concepte dinàmic, com un procés, un camí, sovint d'anada i tornada, a vegades sense retorn, pels diferents estadis des de la màxima integració a la màxima situació d'exclusió. A més a més es tracta d'un fenomen relatiu al context i a l'individu.

Seguint la idea de Laparra (2002) podem considerar els que han sigut els grans factors generatius del procés històric d'integració social de la classe obrera com els factors descriptius hui de la naturalesa dels processos exclusògens. Factors que coincideixen amb aquells en que Esping Andersen (1990, 2000) basa la seua classificació de règims de benestar. Podem concloure, per tant, que de la mateixa manera que dibuixen determinats escenaris de benestar, també d'altres d'exclusió. Laparra, deixant de banda l'adquisició dels drets polítics bàsics, puix dona per suposat que ens inserim en un context democràtic, ens presenta aquestos factors:

- L'adquisició d'un lloc de treball assalariat (i la qualitat i estabilitat del mateix), constitueix un mecanisme bàsic d'inserció que hui en dia ha esdevingut l'element bàsic dels processos d'inclusió/exclusió.

Seguint a Castel (1997: 406):

> "Empieza a estar claro que la precarización del empleo y el desempleo se han inscrito en la dinámica actual de la modernización. Son las consecuencias necesarias de los nuevos modos de estructuración del empleo, la sombra de las reestructuraciones industriales y la lucha por la competitividad, que efectivamente convuierten en sombra a gran parte del mundo."

A les societats industrials el treball assalariat dignificava i posicionava a l'individu en la societat, inferint-se d'aquest treball uns determinats deures, vincles socials i sobretot uns mitjans de supervivència. Tanmateix els actuals nivells d'atur que afecten sobretot als menys integrats al mercat de treball (dones i joves) ofereixen uns nous perfils a la qüestió social. La manca d'ocupació deslliga a les persones de l'esfera cívica per tant, seria necessari repensar el concepte de ciutadania.

- L'Estat protector, és a dir, la protecció social molt vinculada al manteniment de les rendes del treball donen fallida. És la concreció de la ciutadania, dels seus drets socials, i posseeix una forta càrrega simbòlica d'integració social.
- La família, institució que vehicula l'accés als béns i serveis que provenen tant de la remuneració salarial com per part de les prestacions socials. Aporta treball no remunerat i mecanismes de suport informal. S'ha construït també com un espai de dependència on dona i xiquets/es depenen de l'home mantenidor, tant dels seus ingressos procedents del lloc de treball, com de la protecció social que els hi arriba de manera vicària. Els actuals canvis vers la pluralitat de formes familiars ha generat l'entrada en els àmbits de vulnerabilitat, precisament, d'aquestos grups de població, en gran part per l'augment de la monoparentalitat i la pitjor situació comparativa amb l'home madur en el mercat de treball.

Molts han sigut els autors/es que han tractat d'incloure una gradació de fases en el procés de l'exclusió. Així García Serrano, Malo i Rodríguez Cabrero (2002: 85-86) proposen un esquema-resum de la relació entre els diferents estats. El desenvolupament de l'esquema es divideix en set subzones o espais que es vinculen dibuixant cercles concèntrics:

A. Zona d'integració, on les persones que es troben en aquesta compten amb un treball estable i sòlides xarxes socials (tant familiars com de veïnat). Aquesta zona es disgrega en tres zones més:

1. Integració total
2. Erosió de les xarxes socials
3. El que podem anomenar pobresa integrada, és a dir, les persones reben uns ingressos regulars però de baixa quantia baixos, però posseein unes xarxes socials sòlides del es quals obté benestar. Distanciament mínim respecte els estàndards de vida mínims. Pot ser el primer pas vers l'exclusió.

B. Zona de vulnerabilitat i d'exclusió. Zona caracteritzada per una situació d'inestabilitat laboral amb manca d'una relació salarial normalitzada, també de cobertura de protecció social, i una fragilitat de les relacions socials, en especial les familiars. Les seues subdivisions són:

4. Pobresa econòmica, que per als autors reflecteix problemes relacionats amb la residència habitual i l'erosió de les xarxes socials no familiars.
5. L'exclusió social, on les persones poden sobreviure gràcies a l'economia submergida o irregular tenint però problemes amb la residència habitual, i erosió de les xarxes socials i familiars.

C. Zona d'exclusió i marginació, caracteritzada per l'absència de treball i per l'aïllament social. La societat els repudia explícitament, estaríem fent referència als fenòmens d'estigmatització, segregació i discriminació.

6. Subzona d'exclusió social severa. Les persones sobreviuen practicant activitats d'economia submergida (irregular o delictiva) o bé mendicitat. Deteriorament dels hàbits i normes socials. Greus problemes amb la residència habitual (àdhuc inexistència de la mateixa).

## 7. Marginació i mort social de l'individu

L'exclusió és més que un estat, és un continuum de posicions socials segons el seu grau de vulnerabilitat entre les quals no podem trobar una línia divisòria clara (Castel, 1997).

En definitiva, podem considerar l'exclusió com l'etapa final d'un tortuós viatge en el qual se succeeix la ruptura gradual amb els lligams que uneixen a les persones amb la seua comunitat de referència; significa la ruptura en "l'estatus i la praxi de la ciutadania" (Tejero i Torrabadella, 1998: 193).

*La multidimensionalitat de l'exclusió*

L'exclusió és també un concepte que integra múltiples dimensions: laboral, familiar, espacial, cultural, política... no es tracta per tant d'un fenomen únicament econòmic, té més a veure amb el lloc que s'ocupa en les vies de canalització de benestar en sentit ampli que amb un referent estrictament econòmic. Tanmateix sí que és cert que dintre de totes aquestes dimensions té un lloc rellevant la pobresa.

Tezanos (1998: 78) ens resumeix les dimensions que segons el seu criteri integra l'eix de la dinàmica integració/exclusió. D'aquesta manera l'exclusió depèn de factors laborals (atur, subocupació, precarietat); econòmics (ingressos insuficients i irregulars, infrahabitatge); culturals (pertinença a minories ètniques, analfabetisme, pertinença a grups culturals o polítics rebutjats); personals (minusvalidesa, antecedents penals, alcoholisme); socials( manca de vincles familiars, famílies monoparentals).

La pobresa però, com he manifestat amb anterioritat de la mà de Laparra (2002), ha suposat el nucli central de les recerques sobre les desigualtats produïdes arran dels canvis socioeconòmics dels 70 de molts autors sobretot en la tradició de pensament anglosaxona. Tanmateix i seguint a Tezanos (1998), no el considera un concepte suficientment integrador per a poder assolir una imatge precisa de la realitat.

Per a l'autor, entre d'altres trets la pobresa es caracteritza per fer referència a un estat que afecta els individus a nivell personal, propi de les

societats industrials i basat en una lògica dalt-baix. D'altra banda que l'exclusió es un procés multidimensional, de caràcter estructural que afecta als grups socials i que és propi de les societats postindustrials amb una lògica subjacent basada en el binomi dins-fora. La noció de pobresa se centra en qüestions de distribució, en la manca de recursos a disposició de l'individu o de la llar; pel contrari el concepte d'exclusió social gira al voltant de qüestions relacionals, açò fa referència a una participació social inadequada, en la manca de protecció social, d'integració social i de poder (Room, 95). Si la pobresa apunta sobre tot a la desigualtat de tipus econòmic, l'exclusió social aludeix a deficiències en l'accés dels drets de ciutadania tant polítics com socials (Cousins, 1999).

Tanmateix aquesta corrent analítica ha sigut força productiva i ha aportat visions molt útils que podem utilitzar perfectament des d'una perspectiva més dinàmica, més en termes d'exclusió social. És el cas del terme d'infraclasse (*underclass*). Es tracta d'aquells grups socials en condicions de vida molt precàries, producte directe dels diferents processos d'exclusió. Per a Tezanos (1998: 15) l'exclusió seria "un proceso de segregación social, mientras que las infraclases son grupos sociales o cuasi-sociales formadas por las víctimas principales de dichos procesos de exclusión."[63]

Exclusió social es refereix a totes aquelles persones que, d'alguna manera, es troben fora de les oportunitats vitals que defineix una ciutadania

---

[63] Al cap i a la fi, com bé ens diu Wacquant (2001: 170), el resultat és el mateix i igualment observable "Cualquiera que sea la etiqueta utilizada para designarla –'infraclase'(*underclass*) en EUA e Inglaterra, nueva pobreza en Holanda, Alemania y el norte de Italia, 'exclusión' en Francia, Bélgica y los Países Nórdicos-, los signos reveladores de la nueva marginalidad son inmediatamente reconocibles incluso para el observador casual de las metrópolis occidentales: hombres y familias sin hogar que bregan vanamente en busca de refugio; mendigos en los transportes públicos que narran extensos y desconsoladores relatos de desgracias y desamparo personales; comedores de beneficiencia rebosantes no sólo de vagabundos sino de desocupados y subocupados; la oleada de delitos y rapiñas, y el auge de las economías callejeras informales (y las más de las veces ilegales), cuya punta de lanza es el comercio de la droga; el abatimiento y la furia de los jóvenes impedidos de obtener empleos rentables, y la amargura de los antiguos a los que la desindustrialización y el avance tecnológico condenan a la obsolescencia; la sensación de retroceso, desesperación e inseguridad que gana las barriadas pobres, encerradas en una espiral descendente de ruina aparentemente imparable, y el crecimiento de la violencia etnorracial, la xenofobia y la hostilidad hacia los pobres y entre ellos. En todos lados, las élites estatales y los expertos en políticas públicas están marcadamente preocupados en impedir o contener los 'desórdenes' que se preparan dentro y en torno de los enclaves en expansión de declinación y abandono urbanos."

social plena en les societats dels nostres dies. Bàsicament es tracta d'un concepte el significat del qual es defineix en sentit negatiu, en termes d'allò del que es manca per a fer referència a situacions objectives de necessitat. Però, a més la noció d'exclusió connota una certa idea de regressió o retrocés del procés que condueix a treure alguna cosa que s'havia assolit o a lo que es té o tenia dret. En aquest sentit l'estudi de l'exclusió social ens remet en primer lloc a tots aquells que en un moment concret determina la ubicació dels individus i els grups socials a un i a un altre costat de la línia que emmarca la inclusió i l'exclusió. De manera preliminar, podem dir que amb el terme exclusió es posa l'accent bàsicament en els processos socials que estan conduint a l'establiment d'un model de "doble condició ciutadana", de diferenciació en quant al grau de ciutadania.

*La naturalesa acumulativa del procés d'exclusió*

Precisament la naturalesa multidimensional de l'exclusió es troba relacionada amb el seu tarannà acumulatiu. La successió de fets de mancança (pèrdua de lloc de feina, impossibilitat de trobar un altre amb estabilitat, finalització del període –si es que s'ha gaudit- de protecció social restant els mecanismes d'assistència, ruptura de les relacions familiars i socials, etc.) deixen, si no es troba una solució a temps, un pòsit en la memòria vital de les persones que difícilment es pot superar. L'acumulació constant de handicaps condueixen a les seues víctimes a situacions de vulnerabilitat.

L'exclusió es relaciona amb les noves formes i modalitats de pertinença (o no) a una societat i sobretot en el risc de veure's centrifugat cap als marges més crítics de vulnerabilitat social al ser abastat en un d'aquestos processos de desigualtat excloent.

En definitiva, podem considerar la pobresa com un factor d'exclusió essencial però no l'únic. L'exclusió és un concepte integrador, un procés de substracció de l'estatus de ciutadania a una persona amb el que comporta de desprendre-la dels drets i deures que d'aquest s'infereixen.

D'aquesta característica s'extrau la necessitat indefugible d'analitzar els processos des d'una perspectiva dinàmica que permeta fer palés el desgastament de les persones que pateixen situacions de vulnerabilitat econòmica i social. Una perspectiva que incloga el cicle vital de les persones que ens permeta veure les entrades i eixides de situacions de precarietat segons

l'etapa vital i familiar que es visca i també ens permeta observar quina és la incidència de les prestacions assistencials, del suport de l'Estat, en aquestes situacions (Saraceno, 2002).

### 5.2. La pobresa com a factor exclusògen. El cas dels infants

Com hem vist, la pobresa esdevé un factor més dels processos d'exclusió, quan no el més significatiu. La inclusió des de l'any 1990 al sistema de prestacions per fill/a a càrrec –l'objecte d'estudi d'aquest treball- d'un llindar màxim d'ingressos familiars per a poder tindre dret a la percepció de l'assignació[64] suposa la seua directa focalització en les famílies espanyoles pobres, i en conseqüència en els seus infants. Cal fer referència a aquest fenomen, però sobretot crec que és indefugible constatar l'estreta vinculació que a l'actualitat emergeix entre pobresa i monoparentalitat, i com afecta aquesta situació als infants que es crien en aquest tipus de famílies, cada vegada més nombroses. Tot seguit m'endinse en el fenomen de la pobresa infantil posant però especial èmfasi en la monoparentalitat com a factor d'empobriment tant de les dones com dels infants i joves.

Com ens diuen Cornia i Danzinger (1997) en el seu estudi sobre el benestar infantil als estats occidentals en el període 1945-95, en les darreres dècades el benestar dels xiquest/es (considerat en termes econòmics) ha disminuit de manera generalitzada als estats occidentals, especialment a partir de les darreries dels 80. Una progressió en sentit contrari a l'experimentada per la gent gran que, gràcies al rellevant desenvolupament del sistema de pensions, gaudeix a hores d'ara, i en termes generals, d'un nivell de vida més acceptable que el dels infants.

Malgrat que el benestar dels xiquets/es va augmentar ràpidament durant els anys 1945/1989 gràcies al creixement econòmic i a les actituds favorables de les polítiques de protecció social de postguerra, en la dècada dels 80 fou el grup d'edat més afectat per les reestructuracions econòmiques i socials que s'experimentaren en la societat occidental. Per tant, podem considerar que, al contrari de la imatge que s'ofereix habitualment, són els xiquets/es els que pateixen un grau més elevat de pobresa, en major mesura que les persones d'edat avançada i amb unes conseqüències, a llarg termini,

---

[64] Recorde que sols en el cas dels infants menors de 18 anys sense minusvalidesa.

molt més pernicioses (Cornia, 1997; Cornia i Danzinger, 1997).[65] Com també ens ho assenyalen Bradbury i Jäntti (2001) que, basant-se en dades del *Luxembourg Income Study* (LIS) analitzen els nivells de pobresa infantil durant la dècada dels 90 en vint estats[66] segons diferents metodologies i per tant, llindars de pobresa diversos, trobant com a resultat que la tendència imperant a l'actualitat, malgrat les dissemblances, és un ressorgiment de la pobresa infantil[67].

Basant-me en Cornia i Danzinger (1997) i a Bradbury, Jenkins i Micklewright (2002) tinc en compte tres línies bàsiques en la consideració de l'actual grau de benestar dels infants i que coincideixen amb els tres agents fonamentals de provisió de benestar i com hem vist també d'exclusió:

1. Els ingressos procedents del treball: relació amb el mercat de treball

Qualsevol canvi en el lloc de treball (disminució del nombre d'hores, canvi de feina, pèrdua de la mateixa) pot fer variar significativament el total d'ingressos disponibles per a les famílies. A més a més s'ha de tindre present que és el mercat laboral el que proveu de la major part dels ingressos de les famílies (que estiguen en edat activa), per tant, el seu nivell de vida depèn gairebé directament del lloc que s'ocupa al mercat laboral. Les darreres dècades s'han caracteritzat, a grans trets, en els estats desenvolupats per un menor creixement econòmic, l'augment del nivell d'atur i una desigual distribució de la riquesa. Precisament l'augment de l'atur ha representat, seguint als autors, una important via d'entrada en la pobresa.

2. El ingressos procedents d'altres fonts: paper de l'Estat de benestar

Una de les funcions (no l'única) de l'Estat de Benestar és protegir a la població davant dels riscos socials sobretot quan suposen una acusada situació

---

[65] Els autors fan especial èmfasi a la dissimilitud en quant a tendències que mostra Portugal de la resta d'estats industrialitzats. La població portuguesa mostra unes elevades taxes de pobresa en general per a tota la població, les diferències entre grups d'edat no són especialment apreciables.

[66] Aquests estats són la gran majoria de la OECD, altres de l'Est d'Europa (Rússia) i estats representatius de la nova economia asiàtica.

[67] Per al cas català, Mercader i Delicado (1999) i Mercader (2002) ens assenyalen l'empitjorament de la posició relativa dels infants en les darreres dècades, sobretot en llars nombroses i llars monoparentals.

de necessitat econòmica. Si el sistema de protecció està adequadament dissenyat, i és suficient, hauria de previndre les situacions de pobresa de la població i podríem considerar els sistemes de prestacions familiars un obstacle a l'entrada en la pobresa dels xiquests/es. La negligència en les polítiques socials dirigides als infants i als adolescents en alguns estats fan perdre aquesta capacitat de previsió. Per tant, les mesures de protecció social a la infància (destinades, és clar, al manteniment d'un determinat nivell de vida) haurien de ser avaluades segons la capacitat per extreure als xiquets/es de situacions de vulnerabilitat (Bradbury, Jenkins, Micklewright, 2001; Cornia, 1997).

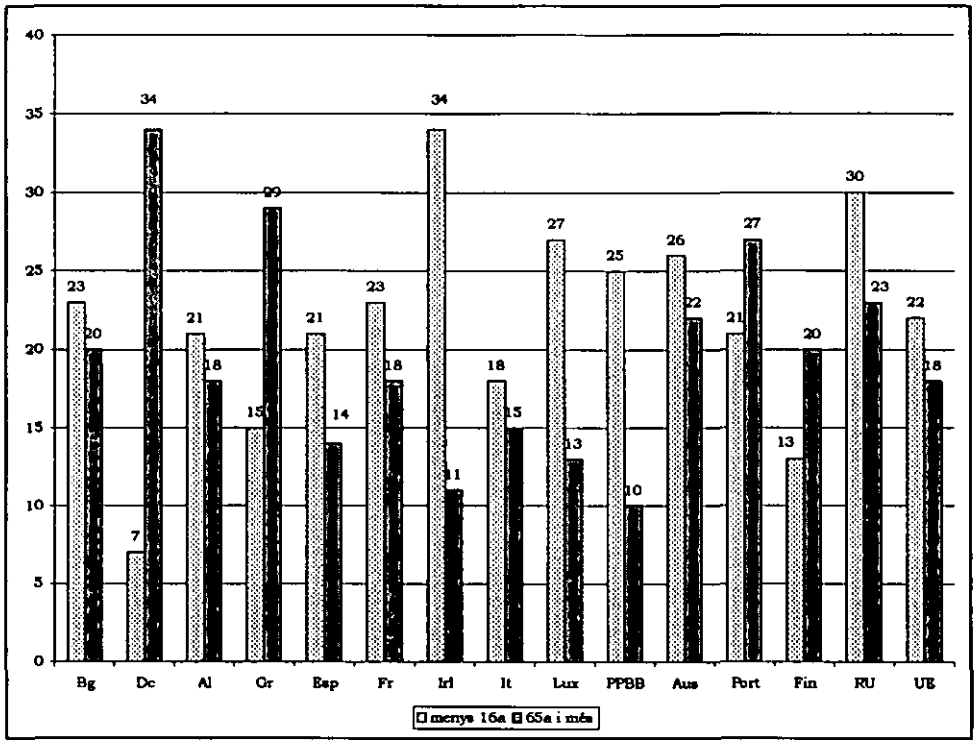
3. El factor demogràfic: les transformacions en les formes familiars

Tot canvi en la composició de les llars pot suposar un canvi en els ingressos (per exemple, la pérdua d'un ingrés perquè un dels fills/es s'independitza) i en les necessitats (naixement d'un fill/a). Hui en dia les transformacions en la vivència de les relacions personals, doncs familiars, ha provocat, agreujades per una manca d'adaptació de l'Estat de benestar, significatives clivelles en la societat, sent especialment greus les provocades per l'augment de la monoparentalitat fonamentalment encapçalada per dones.

A més a més Bradbury, Jenkins i Micklewright (2002: 52) tenen en compte en aquestes línies substentadores de la pobresa infantil el lloc de naixement dels infants, és a dir, si es naix en una família pobra hi ha moltes possibilitats que els xiquets/es ho siguen també en el futur. Un factor molt significatiu que ve a remetren's a la idea d'una pobresa heretada, de la qual cada vegada resulta més complicat eixir.

El resultat de tots aquestos factors és que, com ens mostra el següent gràfic, la pobresa dels menors als estats de la Unió Europea resulta, en termes generals, major que la mostrada pels majors de 65 anys.

**Gràfic 5.1.**
**Distribució de les persones pobres segons edat (menors de 16 anys i majors de 65 anys). Unió Europea, 1996.**




Font: Panel de Llars de la Unió Europea, www.ine.es

La gràfica 5.1. mostra com es distribueix la població pobra[68] pels diferents grups d'edat, en aquest cas els menors de 16 anys i els que superen els 65 anys. S'aprecia amb claredat, excepte en Dinamarca, Finlàndia i Grècia, que la població pobra es concentra sobretot en el grup dels menors. Les diferències existents entre un grup i un altre són considerables, sobretot en el cas d'Irlanda - amb un 34% en el cas dels infants front a un 11% de la gent gran-, el Regne Unit -amb una relació del 30%/23%- o Luxemburg amb un 30% en el cas dels menors de 16 anys i un 23% entre els majors de 65 anys. Per al cas de l'Estat espanyol la relació es d'un 21% front a un 14%.

[68] Es considera població pobra, en aquest cas, aquelles persones que no supere el 60% de la mediana dels ingressos per unitat de consum, els quals són calculats sobre la base de l'escala de l'OECD modificada, per a l'any 1995. Aquesta escala pondera els ingressos familiars segons els membres de la llar per tal de valorar els efectes de l'economia d'escala i aconseguir uns resultats més ajustats. Pondera amb 1 el cap de família, amb un 0,5 als membres adults però no caps de família, i amb 0,3 als menors de 14 anys.

Aquesta relació posa de manifest el detriment dels nivells de benestar dels infants davant dels mostrats per la gent gran. Es tracta d'un fenomen multicausal però que té molt a veure amb el grau de solidesa de l'estructuració que a la gran majoria d'estats de la Unió Europea tenen respecte el sistema de pensions, almenys en contrast amb el dirigit a les famílies.

No obstant, la distribució de la pobresa respón, en gran mesura, al dibuix que formen les principals divisions de la societat (classe social, ètnia i gènere) (Millar, 1992). Línies divisòries que es troben estretament relacionades essent molt complicat poder destriar-les. El cas de la pobresa infantil és un clar exemple del caràcter multifactorial de la pobresa, tanmateix podem considerar la monoparentalitat com una causa significativa de l'augment actual de la pobresa infantil, si més no de la visibilitat d'aquesta pobresa. Com ens assenyala Mercader (2002) per al cas català encara que el risc de pobresa és elevat en persones d'edat avançada i en famílies monoparentals, la major part de les persones pobres, car el seu pes poblacional és major, viuen en famílies en l'etapa de criança dels fills/es en què el cap de família no guanya prou per a mantindre el nivell de necessitats inherent a aquesta estapa vital. Es quan es trenca el coixí protector que forma la família quan es visibilitza una situació de precarietat anterior, emmascarada que afecta sobretot a dones i joves.

Com ens mostra la taula 5.1. el risc de patir una situació de pobresa augmenta si es tracta d'una família monoparental, fins i tot, més que en les famílies nombroses. La taula ens fa palés l'increment del risc de patir una situació de pobresa si es viu a una llar monoparental que no a un altre tipus de llar la qual cosa, evidentment, afecta als xiquets/es. Amb l'excepció d'Espanya, Itàlia i Portugal, on les famílies nombroses presenten un risc de vulnerabilitat major, i Dinamarca, on per viure en parella sense infants es mostra un augment de la pobresa. En la resta d'estats membres de la Unió Europea formar part d'una família monoparental augmenta clarament la probabilitat de ser pobres, especialment a Alemanya, Irlanda i el Regne Unit, estats on la diferència hi està més marcada.

Tanmateix, cal assenyalar que no es tracta d'una correlació directa i necessària, ni molt menys, sinó d'una associació entre monoparentalitat i pobresa en la qual intervenen nombrosos factors (relacionats amb les tres

principals fonts d'inclusió/exclusió), com bé ens posen de manifest Bradbury i Jäntti (2001: 79-80).

**Taula 5.1.**
**Proporció de persones vivint sota el llindar de pobresa.**
**Unió Europea, 1996**[69]

| | Fam. monop. amb fills/es dependents | Dos adults 15-64a sense fills/es dependents | Dos adults 15-64a amb 1 fill/a dependent | Dos adults 15-64a amb 3 o més fills/es dependents |
|---|---|---|---|---|
| **Bèlgica** | 27 | 12 | 12 | 24 |
| **Dinamarca** | 6 | 10 | 4 | 4 |
| **Alemanya** | 49 | 11 | 10 | 22 |
| **Grècia** | 25 | 16 | 11 | 16 |
| **Espanya** | 30 | 15 | 15 | 32 |
| **França** | 31 | 11 | 8 | 19 |
| **Irlanda** | 51 | 10 | 11 | 25 |
| **Itàlia** | 18 | 9 | 15 | 34 |
| **Luxemburg** | 31 | 11 | 6 | 22 |
| **Holanda** | 37 | 5 | 10 | 17 |
| **Austria** | 35 | 8 | 10 | 26 |
| **Portugal** | 32 | 22 | 15 | 36 |
| **Regne Unit** | 52 | 8 | 12 | 25 |
| **UE** | 36 | 11 | 12 | 25 |

Font: Eurostat, 2000.

En el cas espanyol són nombrosos els estudis que fan palés el canvi, principalment produït per un procés d'individualització, de la tradicional família nuclear amb una rígida distribució de rols de gènere i edat envers una família amb relacions de gènere i edat més flexibles i basades en la negociació. Igualment extensa és la literatura existent al voltant dels nous tipus de llars, especialment en el cas de les famílies monoparentals. Fets, tots ells, que comencen a modificar la imatge de família que es té a la nostra societat (Alberdi, 1999; FOESSA, 1995).

Les transformacions que estan experimentant les relacions familiars comporten, d'una banda, una primerenca, malgrat que no definitiva, ruptura amb la família tradicional. I d'altra banda, fan emergir noves problemàtiques

[69] Llindar pobresa fixat en el 60% de la mediana de la renda equivalent. Per fills/es dependents es consideren els fills/es menors de 16 anys. Per a Suècia i Finlàndia les dades no són disponibles.

que no són suficientment compensades per un Estat de benestar especialment feble com és el nostre. Un Estat de benestar marcadament familiarista, característica essencial als estats del Sud d'Europa (Ferrera, 1995; Flaquer, 2000b, 2002c; Saraceno, 1995; Trifiletti, 1999), que en el nostre cas ve reforçat per l'escassa voluntat política d'implementar polítiques de suport social a les famílies, en gran mesura provocada per aquest mateix passat franquista (Valiente, 1996, 1997a, 1997b).

A l'actualitat la presència de la monoparentalitat encara que a nivells molt menors que a altres estats de la Unió Europea com ens mostra la taula:

**Taula 5.2.**
**Composició de les llars. Proporció per tipus de llar respecte el total de la població resident a llars privades. Unió Europea, 1996.**

| | Llars monoparentals | Parelles amb fills/es | Parelles sense fills/es | Llars unipersonals | Altres |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bèlgica** | 9.0 | 56.0 | 20.0 | 12.0 | 4.0 |
| **Dinamarca** | 5.0 | 50.0 | 26.0 | 17.0 | 2.0 |
| **Alemanya** | 6.0 | 50.0 | 25.0 | 15.0 | 4.0 |
| **Grècia** | 6.0 | 58.0 | 16.0 | 7.0 | 14.0 |
| **Espanya** | 6.0 | 62.0 | 11.0 | 4.0 | 16.0 |
| **França** | 7.0 | 56.0 | 20.0 | 12.0 | 4.0 |
| **Irlanda** | 10.0 | 65.0 | 9.0 | 7.0 | 9.0 |
| **Itàlia** | 7.0 | 62.0 | 14.0 | 8.0 | 9.0 |
| **Luxemburg** | 5.0 | 56.0 | 18.0 | 11.0 | 11.0 |
| **Holanda** | 5.0 | 55.0 | 26.0 | 13.0 | 1.0 |
| **Austria** | 6.0 | 50.0 | 17.0 | 11.0 | 16.0 |
| **Portugal** | 7.0 | 58.0 | 12.0 | 4.0 | 18.0 |
| **Finlàndia** | 9.0 | 50.0 | 22.0 | 15.0 | 3.0 |
| **Regne Unit** | 11.0 | 50.0 | 22.0 | 12.0 | 5.0 |

Font: OECD, *Society at a Glance*, 2002. www.oecd.org
Nota: Suècia no té dades disponible.

A la taula podem observar com caminem vers una major pluralitat de la diversitat familiar a pesar que en tots els estats la majoria de les llars estan formades per parelles amb fills/es. Són els estats de parla anglesa els que mostren unes proporcions més elevades, voltant el 10%. En quant a l'Estat espanyol se situa, juntament amb la resta dels estats que formen el Sud d'Europa, al voltant del 6% del total de llars privades. Uns nivells considerables

si tenim present que fins fa poc aquestos territoris (excepte Itàlia) es trobàven sota governs autoritaris amb un suport manifest a la família tradicional.

Les famílies monoparentals representen a l'Estat espanyol un nombre limitat (Fernández Cordón i Tobio, 1991), tanmateix si la tendència continua d'igual manera és molt probable que les llars monoparentals, almenys a l'Estat espanyol, continuen la seua ascensió, ja que tant el nombre de divorcis com el nombre de fills/es nascuts fora de vincle matrimonial estan augmentant (Almeda, 2002a, 2002b, 2003; Flaquer i Almeda, 2001). Per tant la monoparentalitat, si la tendència apuntada es consolida, serà una realitat en poc temps.

Si bé la figura del progenitor en solitari no és ni de bon tros nova a les nostres terres, sí que ho són els contorns i, especialment les implicacions que en els darrers anys està adquirint. La família monoparental ha esdevingut un tipus de convivència familiar cada vegada més present a la societat occidental i poc a poc a l'espanyola, producte, en gran mesura, del procés d'individualització que d'uns anys ençà estem experimentant i que ha transformat la nostra manera de concebre i viure les relacions familiars.

Malgrat que el sol fet de ser pare o mare sol/a comporta dificultats semblants, cal tindre en compte que les famílies monoparentals no constitueixen un tot homogeni amb la mateixa capacitat de resposta a aquestes dificultats. La classe social, l'ètnia, l'edat dels progenitors, l'edat dels fills/es, el nivell d'instrucció dels progenitors, la situació del progenitor al mercat laboral, la tinença o no d'un habitatge... introdueixen importants diferències, diferències visibles també en les necessitats que mostren com en els recursos disponibles per a satisfer-les i per tant major risc de caure en la pobresa unes que altres (Carrasco et al., 1997, Millar, 1991; Ruspini, 2000)[70]. Podem considerar que progressivament està emergint una nova monoparentalitat on el principal criteri de diferenciació respecte a una altra de més tradicional

[70] Millar (1991: 164) ens fa palesa la heterogeneïtat de la monoparentalitat: *"young, single womne caring for babies, divorced and separated women caring for both pre-school and school age children, widows and widowers whose children are in their final years of education, battered wives who have fled violent husbands,professional women 'choosing' lone motherhood, divorced couples who are 'part-time' parents sharing theis children care, mothers who have little experience of paid employment-and so on."*

recauria en l'edat dels fills/es a càrrec, però també en la via d'accés a la mateixa a través de les ruptures d'unió (separació judicial, "separació de fet" [71] i divorci) (Almeda, 2002a, 2002b, 2003; Flaquer, 1998).

Aquesta nova monoparentalitat presenta, en principi, un major de risc de patir situacions de vulnerabilitat que la modalitat més tradicional, constituïda per progenitors vidus/es i amb fills/es adults. Tan sols cal tindre present que la modalitat "tradicional" pot beneficiar-se de les pensions de supervivència, que encara que escasses és més del que en el cas de la modalitat més "moderna" reben dels pressupostos públics. En contrapartida, les famílies monoparentals originades per una separació judicial o un divorci han de confiar en la regularitat del pagament de les pensions d'aliments assignades, a més a més de sofrir del major cost, tant econòmic com d'oportunitat, que suposa tindre fills/es petits/es a càrrec donada l'ínfima implementació a casa nostra de mesures de conciliació ocupació-llar/família.

En definitiva, l'emergència de la monoparentalitat com a nova forma familiar i vinculada a situacions de pobresa ens remet al clar desavantatge social de les dones i, per extensió, dels infants (ja que són les dones les que en la gran majoria de les ocasions es fan càrrec dels fills/es). La taula ens mostra com augmenta la incidència de la pobresa infantil en les famílies monomarentals:

---

[71] Considere "separats/des de fet" a aquelles persones en les que estat civil i forma de convivència no coincideixen., sinó que supose que son persones que han passat per una ruptura matrimonial però que no han dut a terme (o es troben en procés) els tràmits requerits pera fer efectiva la separació judicial (Almeda, 2002a, 2003).

**Taula 5.3.**
**Incidència de la pobresa en les famílies monoparentals encapçalades per dones. Diversos estats de la Unió Europea, anys 90.**

| | Any referència | Total | Biparentals | Mares soles |
|---|---|---|---|---|
| Bèlgica | 1997 | 7.7 | 7.2 | 10.1 |
| Dinamarca | 1995 | 9.5 | 6.5 | 26.5 |
| Alemanya | 1994 | 10.6 | 6.1 | 46.2 |
| Espanya | 1990 | 12.2 | 11.5 | 25.4 |
| França | 1994 | 7.9 | 6.1 | 25.3 |
| Irlanda | 1995 | 15.7 | 11.8 | 48.7 |
| Itàlia | 1995 | 20.2 | 19.6 | 30.6 |
| Luxemburg | 1994 | 4.5 | 2.9 | 19.3 |
| Holanda | 1994 | 8.1 | 6.6 | 26.4 |
| Àustria | 1995 | 15.0 | 11.4 | 44.0 |
| Finlàndia | 1995 | 2.0 | 1.5 | 4.7 |
| Suècia | 1995 | 2.6 | 1.5 | 6.6 |
| Regne Unit | 1995 | 19.8 | 13.3 | 43.5 |

Font: *Luxembourg Income Study* (2000).www. lisproject.org/keyfigures.htm

La taula ens ajuda a veure de quina manera la incidència de la pobresa augmenta considerablement en les famílies monoparentals encapçalades per una dona respecte les famílies biparentals a mitjans dels 90 i respecte la població total. Però amb diferències molt marcades per estats. Mentre Finlàndia i Suècia presenten unes xifres molt baixes en general i amb molt lleugeres diferències per tipus de famílies, estats com Irlanda, Alemanya i el Regne Unit a més de presentar les taxes de pobresa més elevades mostren també unes marcades diferències per tipus de convivència. En el cas espanyol el nivell de pobresa en la població en general (12%), descèn quan parlem de les famílies biparentals (11%) i torna a augmentar i de manera acusada en el cas de famílies monoparentals amb una dona al front (25%).

Tanmateix com ens posen de manifest Lewis i Piachaud (1992) per al cas de Gran Bretanya –però crec que extensible a tots els estats occidentals- aquest increment de la monoparentalitat no fa més que visibilitzar una situació antiga: la situació de desavantatge de les dones respecte el homes a nivell econòmic derivada d'una pitjor situació en el mercat de treball. Com bé ens assenyala *"Lone mothers are perhaps the most 'visible' of all poor women"* (Millar, 1992:149), és a dir, la monoparentalitat el que provoca és posar en evidència la

situació de precarietat en la que viuen moltes dones, en moltes ocasions una pobresa emmascarada per les metodologies de mesura que pressuposen una equitat en el repartiment dels ingressos al si de la llar (Carrasco et al.., 1997).

El lloc subordinat de la dona en el mercat laboral, condicionat a l'adscripció en la realització del treball no remunerat en la cura de la llar-família, genera unes condicions laborals marcades per la precarietat, la temporalitat i els baixos salaris (Fernández Cordón i Tobio, 1991; Lewis i Piachaud, 1992; Millar i Glendinning, 1992). Sols la impossibilitat de, tractant-se de mares soles en sentit estricte, de poder gaudir de dos salaris les apropa a la possibilitat de caure en la pobresa. Com també ocòrre en les famílies biparentals però amb un únic substentador, sobretot si es tracta de famílies amb fills/es petits (Millar, 1992; Mercader, 2002). De fet tant a l'Estat espanyol, com a altres estats, la taxa d'ocupació femenina sempre és menor que la masculina i amb major presència al mercat temporal[72]. Davant d'aquestes xifres s'ha de tindre present, que les implicacions d'aquesta desocupació no son sols materials. A l'actual societat el fet de treballar - i en quines condicions es treballa – té, per suposat, implicacions materials (obtindre uns ingressos regulars i suficients conforme els estàndards establerts en el context de referència), però també implicacions en la gestió del temps (conciliació de l'ocupació–família, fonamentalment) i implicacions simbòliques (millora de l'autopercepció, establiment de xarxes de relació personals). A més a més, aquesta inestabilitat condueix al necessàri recolzament en altres vies de benestar ja siga, escassament en el nostre cas, l'Estat i les seues polítiques de protecció social, ja siga, majorment, la família d'origen, perenne xarxa de protecció d'aquestes famílies.

I cal tindre present que aquesta pobresa femenina afecta directament als xiquets/es i joves, no debades són les dones les que assumeixen la responsabilitat de tindre cura d'ells/es la gran majoria de les vegades. Consegüentment, amb molta probabilitat la pobresa femenina (especialment la que afecta a dones joves) equival a parlar de pobresa infantil i juvenil.

---

[72] Per exemple en el cas del 2001 la taxa d'ocupació de les dones a l'Estat espanyol era d'un 43,8 i la mitjana europea d'un 56,2. En el cas dels homes les taxes eren: 73,8 i 74,6, respectivament (OECD, 2002).

Els elevats nivells de pobresa entre els xiquets/es repercuteix en gran mesura en les seues vides tant en el present com, amb tota probabilitat, en el futur (Bradshaw, 1997b, 2001; Danzinger, Danzinger i Stern, 1997). De fet són molts els efectes que les situacions de mancança econòmica tenen sobre els infants. Els xiquets/es amb una infància pobre presenten una major propensió a patir nombrosos efectes sobre la seua qualitat de vida com l'augment del seu grau de mortalitat i morbilitat; malalties congènites, menor accés a l'assistència mèdica adequada; major nivell d'accidents domèstics a causa de la precarietat dels habitatges i del veïnat així com per casos de negligència en l'atenció dels pares, causada per l'estrès que provoca viure en situacions de precarietat (Rodríguez i de Miguel)[73], mals hàbits en la nutrició. Efectes negatius en el desenvolupament social, drogadicció, delinqüència, problemes d'autoestima, embaràs adolescent, fracàs escolar, maltractament (Inglés, 2000; Jiménez, Oliva, Saldaña, 1996).

Aquestos efectes incidiran, amb tota probabilitat, a la vida adulta a través d'una menor capacitat salarial doncs tindran una menor qualificació, menors oportunitats laborals, menor capacitat per assegurar el benestar dels seus fills/es.

De fet hi ha una gran probabilitat que els xiquets/es pobres de hui siguen els pobres de l'endemà: *"The chances of being poor as an adult are over three times greater for children who experience poverty compared to those who were never poor"* (Danzinger; Danzinger; Stern, 2001: 196).

Per tant és molt important fer referència als efectes de les situacions de vulnerabilitat en els infants tant en el present com en el futur. Cal aprofundir en l'estudi dels resultats com bé ens fa palés Bradshaw (2000) encara que resulta problemàtic a causa de la manca de dades.

---

[73] De fet, tal com s'observa a la part qualitativa d'una recerca sobre monoparentalitat a Catalunya (Almeda, 2003), les principals dificultats a les quals s'han d'enfrontar les famílies monoparentals vénen produïdes per la precària situació econòmica present en la majoria d'aquestos tipus de llars. La continua successió de períodes de desocupació amb altres, escassos i breus, d'ocupació laboral, recurrentment caracteritzada per pèsimes condicions laborals i salarials, generen una angoixant inestabilitat vital entre les mares soles, que ve a repercutir directament en la qualitat de vida dels infants al seu càrrec així com en la relació que mantenen amb ells/es.

## 5. 3. Conclusions. Heretant la pobresa? El paper de l'Etat de benestar

Al llarg del capítol hem pogut apreciar de quina manera les actuals transformacions de la vida socio-econòmica han augmentat el risc de patir vulnerabilitat social, àdhuc exclusió social, en la societat occidental.

L'estreta interacció de les diferents agències proveïdores de benestar (mercat, estat, família) generen, en cada cas específic, un determinat sedàs de condicions de benestar pel qual les persones que no acompleixen amb les característiques assenyalades com acceptables, són excloses de les relacions de proveïment de benestar.

En aquest complex entramat de relacions el binomi família/estat juga un paper fonamental. Com ens assenyala Meil (2002) per al cas espanyol la pluralització de les formes de la vida en família i una major llibertat i poder de decisió individual per a definir el projecte familiar que ha dut implícita la modernització, significa que el model tradicional de família cada vegada està menys present en la societat, el que genera conseqüències perverses en un sistema de protecció social encara fonamentat en la idea de la família tradicional.

En aquesta situació es localitzen clarament les víctimes, totes aquelles persones que no responen a les pautes prefixades respecte la vida laboral i familiar. Les mares soles són un clar exemple. Més bé posen en evidència una situació de precarietat generalitzada en la gran majoria de les dones i dels xiquets/es, un tema però, tangencialment estudiat malgrat la centralitat de la pobresa en els estudis socials des de fa anys. La situació que viuen a l'actualitat la gran majoria de les mares soles suposa una mostra més de l'escàs valor atorgat en l'actual societat al treball no remunerat que en gran mesura realitzen les dones (Lewis i Piachaud, 1992). Una situació que afecta a les dones, però que hem de tindre present que afecta també als xiquets/es i als joves que viuen amb elles.

Cal englobar aquesta situació de mancança econòmica respecte la societat de referència en un fenomen molt més ampli, que va més enllà de la dimensió econòmica i que remet directament a l'estatus de ciutadania, té unes conseqüències molt més profundes que abarquen àmbits no merament

econòmics (salut, desenvolupament cognitiu, relacions personals...) i que en el cas dels infats adquereixen una major severitat al fer referència als futurs ciutadans, al capital social, i també econòmic, del futur proper de la societat, per als quals els greuges patits a l'actualitat tindran severes repercusions en la seua vida adulta.

En el cas del Sud d'Europa la família juga un paper essencial, fent de coixí protector de la precarietat dels seus membres a través de la solidaritat intergeneracional sobretot. El suport estatal a les famílies monoparentals a aquest règim de benestar és gairebé inexistent, són escasses les persones que poden eixir de la pobresa per la intervenció de les transferències públiques.[74] (Mercader, 2002; Van den Bosch, 1993). A Espanya, com a altres estats del Sud d'Europa, és la família i la seua xarxa de solidaritats la que aporta el suport necessari per a que els seus membres no caiguen en la pobresa, i ha sigut precisament la família la que ha fet minvar els efectes perniciosos de les diferents crisis econòmiques patides a nivell estatal i sobretot les elevades taxes de desocupació que s'han patit durant anys (Mercader, 2002). De fet el grau de protecció de l'Estat respecte les famílies en general i les monoparentals en particular generen grans diferències per estats (Millar, 1991), malgrat que a grans trets podem considerar que l'escassetat de mesures dirigides a la monoparentalitat és el tret més característic, podem fins i tot afirmar que la monoparentalitat és el subjecte invisible de la política social (Ruspini, 2000). Conseqüència tal vegada, de la penalització que es sotmet a qui se n'ix de la norma social, per part d'uns estats de benestar que han defensat la família nuclear tradicional (Carrasco et al., 1997).

Tanmateix la capacitat protectora de les famílies cada vegada es troba més saturada, precisament pel procès de transformació en què està immersa amb el canvi del rol de la dona al capdavant. Davant d'aquesta situació la funció compensadora de l'Estat adquereix especial rellevància, especialment les mesures de suport a les famílies (Mingione, 1999; Saraceno, 2002). L'Estat de benestar hauria d'assumir un compromís explícit que augmentara el grau

---

[74] La incidència de les transferències públiques en la situació de pobresa es mesura a través del càlcul del nombre de llars pobres abans i després de rebre la transferència pública. Es considera els ingresoss com la situació anterior (*pre-transfer*) i la renda disponible la situació final (*post-transfer*) (Van den Bosch et al, 1993: 253).

d'atenció per part de l'Estat a les necessitats dels infants i de les famílies mitjançant una combinació de política laboral i familiar (amb prestacions econòmiques i de serveis) (Cornia, 1997: 63; Cornia i Danzinger, 1997: 18; Danzinger, Smeeding i Rainwater, 1997: 384-88). Caldria desenvolupar un sistema de protecció que garantira els drets individuals de cada persona però sense per això trencar les xarxes familiars de suport. No pretenc defendre que un augment de les prestacions familiars signifique la desaparició de la pobresa infantil, ja que es tracta d'un fenomen extremadament complex i multicausal, però sí crec que s'ha d'admetre la seua capacitat per suavitzar les conseqüències d'aquesta situació com bé ens diu Millar (1991: 190) el sport estatla ala infància resulta essencial per a poder reduir la pobresa de les mares soles i dels seus fills/es tant a curt com a llarg termini.

No es pot sostindre un sistema que no tan sols genera desigualtats socials, minvant les oportunitats de les persones al present sinó que aquesta segmentació es fa perdurable. Són nombrosos els estudis que han demostrat com la manca de recursos suficients afecta a la capacitat cognitiva, la relacional, a la salut... dels infants, el que condicionarà clarament el seu futur. Els/les xiquets/es d'ara amb tota probabilitat seran adults pobres el dia d'endemà (Bradshaw, 1997b, 2001; Danzinger, Danzinger i Stern, 1997). I parlar de pobresa heretada significa parlar d'una pobresa de caràcter estructural, d'un clar risc d'exclusió ja present des de la mateixa infància, pel fet de pertànyer a un determinat tipus de família. Aquesta circumstància fa trontollar els fonaments ideològics bàsics de l'Estat de benestar fent necessari una reflexió al voltant de les greus conseqüències que pot tindre respecte la igualtat i les oportunitats vitals de, especialment, dones, infants i joves.

Caldria un rigorós compromís respecte aquestes famílies - i respecte la família en general – facilitant l'accés als recursos necessaris per a augmentar la seua qualitat de vida, tant amb una millora del sistema de prestacions econòmiques (augmentant la seua quantia i allargant l'edat en la consideració dels/les fills/es a càrrec, per exemple), com en la implementació i millora d'altres tipus de mesures de suport (serveis, polítiques d'inserció laboral, polítiques d'accés a l'habitatge, etc.) que contribuirien a l'ampliació de les seues expectatives vitals, al ple exerci dels drets socials de ciutadania, en definitiva.

## Capítol VI
## Les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol: una anàlisi de cas

El meu punt de partida en aquest estudi ha sigut l'interés per la concepció que l'Estat - en aquest cas l'espanyol- té respecte la distinció entre allò públic i allò privat. Un debat cabdal en la història de la teoria i praxis política i que en el present treball pren cos en la canalització de recursos econòmics de caràcter públic vers les famílies amb fills/es a càrrec. Aquesta compensació pública per una qüestió que es pot considerar, en principi, com un assumpte propi de les famílies, doncs de l'esfera privada, ens ajuda a comprendre millor les relacions que Estat i família estableixen entre sí i com aquesta relació afecta a les persones.

El considerable augment que els costos econòmics de criança i d'educació dels fills/es han experimentat en els darrers anys juntament amb les dificultats de cada vegada més famílies per a fer-los front, i l'aparició per tant d'un major nombre de famílies considerades pobres, ha suscitat en molts estats del marc europeu un important debat al respecte, i fins i tot, certs intents d'intervenció pública, obtenint un èxit irregular. No obstant, en el cas espanyol aquest debat -fòra de l'àmbit acadèmic - ha sigut més bé livià i no per manca de motius.

L'increment dels nivells de pobresa entre la població espanyola en els últims anys és un fet perfectament constatat per diversos estudis (CES, 1997; EDIS et al., 1998; Mercader, 2002; Mercader i Delicado, 1999) com s'ha pogut apreciar al capítol cinqué. A més a més la seua major incidència en les dones, joves i infants, precisament els individus més desemparats de l'actual sistema de protecció social i alhora més maltractats per un mercat laboral basat en criteris de màxima competitivitat, hauria de, al meu entendre, posar de relleu la necessitat d'almenys una reflexió al voltant de la ideoneïtat de reformar l'actual Estat de benestar. Sobretot perquè la fòrmula de subsidiareitat respecte la família per la que ha optat el nostre Estat de benestar, mostra ja clars signes d'esgotament davant del seu escàs poder d'adaptació als canvis que en les relacions familiars estan percebent-se cada vegada amb més força.

Precisament considere que una bona mostra d'aquesta necessitat és l'actual organització del sistema de prestacions per fill/a a càrrec. Com veurem

a continuació, a pesar de tractar-se de, gairebé l'única mesura d'ajut econòmic als fills/es, el seu pes en l'estructura de benestar espanyol és tan minsa com els beneficis que pot causar en les famílies que el reben les quals, cal no deixar-ho de banda, són considerades molt pobres.

Amb aquest treball de recerca he tractat de contribuir -tal i com he explicitat a la introducció-, en la mesura de les meues possibilitats, aquest debat amb un estudi sobre les prestacions per fill/a a càrrec i els seues efectes sobre la qualitat de vida de les persones, que amb la realització de la tesi doctoral tractaré d'arredonir.

Al llarg dels anteriors capítols he cercat de trobar la postura analítica més encertada per tractar aquest tema. Amb aquest propòsit he analitzat les diverses i més importants aportacions teòriques respecte les interaccions que estat i família (juntament amb el mercat) estableixen en els canals de proveïment i assoliment de benestar, és a dir, sobre els diferents règims de benestar (Esping-Andersen, 1990, 2000), o parlant més estrictament i considerant la força explicativa del factor cultural, famílies de nacions (Castles, 1993) Aquest emmarcament teòric m'ha servit per a analitzar el mode d'intervenció de l'estat en l'esfera familiar, és a dir, les polítiques familiars i sobretot, quin és el lloc que ocupa el suport econòmic a la infància en aquestes.

A banda, he considerat adient explorar teòricament els estudis sobre exclusió i pobresa econòmica pel mateix fet de tractar-se d'una mesura sota condició de recursos, i davant el meu interés per els efectes en la renda de les famílies d'aquelles prestacions econòmiques destinades a compensar el cost dels fills/es a càrrec.

Tot aquest treball bibliogràfic m'ha aportat un mínim bagatge conceptual per a poder analitzar les dades estadístiques que he recopilat i que tot seguit comentaré. Per tant, el que ara segueix és la síntesi dels resultats d'una primera aproximació empírica i quantitativa a les dades existents sobre les prestacions familiars per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol. Després d'emmarcar teòricament l'objecte d'estudi de la tesina, ens introduïm en una anàlisi descriptiva del que és i el que suposa per a les famílies –tant les beneficiàries com les no beneficiàries- les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol.

Aquest apartat s'estructura al voltant de les hipòtesis formulades a la introducció tractant de donar resposta a les principals preguntes que m'he fet en elaborar aquest treball:

1. Podem considerar que el sistema de prestacions per fill/a a càrrec creat per la Llei 26/1990 de 20 de desembre protegeix realment els interessos de les famílies en general i dels infants en particular? O tenen altres objectius subjacents?

2. Amb la inclusió del requisit d'un llindar màxim d'ingressos per poder ser beneficiari/a de la prestació per fill/a a càrrec arran de la promulgació de la Llei 26/1990 es pretenia, en certa mesura, ser més eficaç en l'assoliment de fites redistributives. Podem considerar que s'han assolit aquestes fites? O el resultat és més bé el contrari, amb la inclusió d'un grau major de discriminació?

3. Com assenyalavem s'ha inclòs a la recerca una perspectiva comparativa territorialment a través de les diferents Comunitats Autònomes. El meu propòsit és esbrinar si la incidència del sistema de prestacions per fill/a a càrrec es pot considerar equiparable en totes aquestes regions o bé s'introdueixen diferències en el grau de percepció segons autonomies.

Preguntes que aniré recapitulant a mesura que avance el text i que vénen a integrar-se sota una única qüestió: **Com s'estructura l'actual sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec i quin són els seus efectes sobre la població?**

### 6.1. Apunts metodològics

Abans de començar, cal fer esment d'un dels obstacles principals trobats en la realització d'aquest treball i que sol ser un fet recurrent en l'ús de fonts de secundàries. Es tracta de la manca de dades suficientment estandaritzades i completes per a la realització d'una comparació geogràfica i temporal acurada, tant respecte al que constitueix el nucli central del treball com d'altres temes estretament relacionats (nivell de renda, dades sobre la protecció social, entre d'altres). Per tant, encara que he tractat de compensar-ho al màxim és molt probable que aquest treball patesca d'algunes mancances en aquest sentit i cal que els seus resultats, es consideren de manera provisional i es tracten, de moment, amb precaució.

Com feia palès a la introducció, la descripció realitzada es troba contextualitzada temporalment en el **període 1990-2001**, més d'una dècada de funcionament del sistema de prestacions per fill/a a càrrec que va configurar la Llei 26/1990 de Prestacions No Contributives. Es tracta de l'etapa on he trobat la sèrie de dades més completes i el major grau d'informació, en conseqüència més completa serà la seua anàlisi. A més a més, són precisament les peculiaritats que introdueix aquesta llei les que motivaren l'inici d'aquest estudi, considerant-lo un període cabdal per comprendre de manera acurada quin sistema de protecció econòmica a la infància s'està estructurant i com repercuteix sobre les famílies a l'actualitat. I d'altra banda em permet analitzar els efectes de la promulgació de dues lleis: l'esmentada Llei 26/1990 de 20 de desembrei la Llei 1/2000 de 14 de gener.

A aquest respecte cal assenyalar la nul·la col·laboració rebuda per la seu central de l'INSS (únic gestor del sistema) on vaig sol·licitar un extracte de la informació que s'aconsegueix a partir del buidatge de les sol·licituds per a la recepció de la prestació i que, en un principi, el mateix INSS realitza. Sense cap mena d'argument d'una solidesa mínimament acceptable se'm va negar la possibilitat d'accedir a una informació que podria haver sigut extremadament valuosa per a poder dibuixar més acuradament el perfil de les persones que reben la prestació per fill/a a càrrec (lloc de naixment, sexe, nombre de fills/es, categoria laboral, etc.) i, per tant, al mateix temps una mena de radiografia de la població més pobra de l'Estat espanyol. Una vegada més s'ha optat per

l'obscurantisme, la via més fàcil per a evitar una, imprescindible, avaluació del sistema.

En segon lloc, el context geogràfic de l'estudi se centra fonamentalment en les fronteres de **l'Estat espanyol**, car el sistema de prestacions per fill/a a càrrec és una mesura promulgada pel govern central de l'Estat i gestionada també per un organisme central, l'INSS. Tanmateix he cregut convenient introduir, de manera secundària, dues perspectives territorials més. D'una banda, una perspectiva comparativa respecte a altres estats de la Unió Europea per tal d'aportar unes mínimes referències que permeten avaluar la configuració del sistema de protecció econòmica a la infància. I, d'altra, les diferències que poden trobar-se al si del mateix Estat espanyol a partir de les regions establertes administrativament i que, com veurem, poden arribar a ser molt significatives.

Respecte les dades utilitzades he tractat d'usar aquelles que major confiança m'atorguen i que en major mesura permeten una mínima comparació amb altres estats o bé una mínima contrastació d'utilitat. El nucli central d'aquestes dades l'ocupa les dades publicades pel mateix INSS[75] anualment i que malgrat la seua irregularitat en la presentació dels resultats sembla que és la font més fidedigna i que major nombre d'informació produeix. No obstant, són molt millorables. El fet que no tinga en compte variables relatives als beneficiaris/es (el sexe, l'edat, la situació laboral, nivell d'estudis, etc.) ni tampoc, les entrades o eixides al llarg del temps respecte la percepció de l'assignació, per exemple, limita en gran mesura l'anàlisi.

Una de les més grans disjuntives que he tingut al realitzar aquest treball ha sigut la tria de la unitat monetària en la qual treballar: l'actual euro o bé l'antiga pesseta. He optat per aquesta última. Les raons són varies però primordialment per evitar al màxim una manipulació innecessària de les dades estadístiques. Ja que el període temporal que comprén l'estudi (1990-2001)

---

[75]Secretaria General para la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. *Memoria Estadística del Instituto Nacional de la Seguridad Social.* 1983-1995. I des de l'any 1996, *Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Seguridad Social.*

l'euro encara no s'havia introduït en les economies domèstiques de la població espanyola (no fou fins primer de gener del 2002) i que per tant el gruix de la informació estadística aconseguida es troba expressada en pessetes, crec que convertir totes aquestes dades a una altra moneda era excessiu. Per tant he optat per expressar el meu treball en pessetes en aquesta anàlisi mentre en la descripció del sistema (capítol quart) al basar-me en el darrer any del període triat(2001)ho faig en euros.[76]

[76] L'equivalència entre euros i pessetes és des de 1998 i de manera irrevocable d'1 euro = 166,386 pta. segons l'apartat 4 de l'article 109 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, pel qual el Consell de la Unió Europea va aprovar el 31 de desembre de 1998 el Reglament (CE) nº 2866/98 (Diari Oficial de la Comunitat Europea de 31.12.1998).

### 6.2. L'assistencialització de les prestacions per fill/a a càrrec

La primera de les qüestions plantejades a l'inici d'aquest estudi em sorgeix arran de la lectura de l'obra d'Iglesias de Ussel i Meil (2001), on apunten que a sota de la política familiar espanyola del franquisme subjauen uns interessos diferents als estrictament familiars. Per consegüent, he tractat de conèixer si es pot considerar que l'actual sistema de prestacions per fill/a a càrrec conté un tarannà estrictament familiar o bé respon a altres motivacions, cercades o no, de manera conscient.

L'anàlisi realitzada m'aporta els suficients elements per a considerar que a l'Estat espanyol s'ha produït una desvirtuació del tarannà familiar de les prestacions econòmiques per fill/a a càrrec, tant a través de la introducció del requisit de comptar amb escassos ingressos familiars, com mitjançant el transvasament de recursos envers la protecció de situacions de minusvalidesa; en definitiva, a través d'una assistencialització de la protecció econòmica a la infància paral·lela a una escassa rellevància de les polítiques familiars a l'àmbit estatal.

Analitzaré aquesta qüestió en dues grans parts:

- En primer lloc, tractaré de mostrar quina ha sigut l'evolució de la política familiar en general i, concretament, de les prestacions familiars per fill/a a càrrec durant les darreres dècades.
- A continuació em centraré en aquesta esmentada desvirtuació.

Comencem, doncs, amb l'evolució de la política familiar a l'Estat espanyol.

### 6.2.1. LA PÈRDUA DE CENTRALITAT DE LA POLÍTICA FAMILIAR A L'ESTAT ESPANYOL

La taula 6.1. ens aporta els primers indicis per a l'argument de la pèrdua de pes de la política familiar. S'evidencia, salvant les dificultats produïdes per la deficiència de les dades del sistema de protecció a la família que ja he assenyalat, un seguit de qüestions bàsiques. En primer lloc, l'elevat grau de fragmentació que caracteritza la protecció social a la família. Com fèiem esment anteriorment, una de les característiques bàsiques del sistema de protecció social de l'Estat espanyol és la seua fragmentació en diversos règims segons el sector i la categoria laboral. Fragmentació que encara hui en dia, malgrat les reformes encaminades a l'equiparació dels Règims Especials amb el Règim General, continua vigent en gran mesura, perjudicant als sectors de la població més febles laboralment.

**Taula 6.1.**
**Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec.**
**Estat espanyol, 1983-1990**[77]

| | Reg. General | | Reg. Agrari | | Total | Variació percentual |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Absoluts | % | Absoluts | % | | |
| **1983** | 3377326 | 79.52 | 869961 | 20.48 | 4247287 | |
| **1984** | 3301575 | 79.93 | 828772 | 20.07 | 4130347 | -2.75 |
| **1985** | 2765211 | 83.24 | 556757 | 16.76 | 3321968 | -19.57 |
| **1986** | 2738649 | 84.07 | 518749 | 15.93 | 3257398 | -1.94 |
| **1987** | 2675295 | 84.60 | 486961 | 15.40 | 3162256 | -2.92 |
| **1988** | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| **1989** | 3203996 | 88.98 | 396982 | 11.02 | 3600978 | 13.87 |
| **1990** | 3063355 | 90.05 | 338475 | 9.95 | 3401830 | -5.53 |
| **1983-90** | | -9.30 | | -61.09 | | -19.91 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

A mitjans dels 80 era patent en la protecció a la família una lleugera diversitat d'afiliació segons règims i per tant, una diferenciació dels drets

[77] Al Règim Agrari s'ha inclòs als treballadors/es per compte propi i per compte aliè.

laborals, no obstant la tendència a l'agregació dels treballadors/es sota el Règim General i per consegüent, una major tendència a la igualtat de drets. Per al 1986 poc més del 62% del total de treballadors/es en situació d'alta a la Seguretat Social estaven integrats al Règim General mentre que un 18,35% al Règim Especial d'Autònoms i un 15% a l'Agrari. Aquesta distribució al 2000 esdevé, respectivament, un 73%, un 17% i un 1,57%, el que fa palesa l'evolució, no completa, vers la uniformització de l'afiliació als règims d'assegurança social (càlculs propis a partir del Ministeri de Treball i Afers Socials, 2000). A més a més, s'observa també la pèrdua de pes relatiu del Règim Especial Agrari a causa, fonamentalment, de la minva del pes del sector agrari en l'economia estatal així com de la proliferació en aquest sector de l'economia submergida.

A la taula precedent apareixen sols reflectits el Règim General i l'Agrari, ja que són els únics tinguts en compte en les estadístiques disponibles anteriors als 90, en aquestos primers anys, en quant a beneficiaris de les prestacions per fill/a a càrrec. I en aquesta taula s'hi pot observar la progressiva pèrdua de pes percentual del Règim Agrari a favor del Règim General al sistema de prestacions per fil/a a càrrec. De fet, si bé des de 1983 apareix el Règim General com a majoritari, la diferència entre ambdós règims va eixamplant-se conforme passen els anys. I així, el Règim General de representar en 1983 el 79,52% front a un 20,48% del Règim Agrari, a l'any 1990 aquesta relació és del 90% front a un 10%.

A l'actualitat trobem a les dades una major diversitat en els règims d'enquadrament car són inclosos a les estadístiques (a més dels beneficiaris/es que no tenen cap règim d'enquadrament) el Règim Especial d'Autònoms, de Treballadors de la Mar, de la Mineria del Carbó i d'Empleats de la Llar. D'aquesta manera per a l'any 2001 sota un règim es trobàven el 81,84% del total dels beneficiaris/es (629.633 en nombres absoluts) dels quals un 69,65% perteneixien al Règim General, un 18,5% a l'Agrari i un 8,83% al d'Autònoms (càlculs propis a partir de l'INSS, 2001).

És també remarcable a la taula l'elevada fragmentació en el tipus de mesures agregades sota l'epígraf de protecció a la família durant els diferents anys considerats. Mentre als anys compresos en el període 1983-1985 les dades fan referència a l'assignació mensual, l'assignació de pagament únic per matrimoni i per naixement, al plus familiar i als subsidis familiars, les coses

varien a partir de 1986 amb l'entrada en vigor de la Llei 26/1985 de 31 de juliol. Aquesta llei, com ja s'ha fet esment, redueix la protecció familiar de caràcter econòmic a l'assignació per fill/a a càrrec de caràcter mensual, a la qual afegeix un complement de 1.050 pta. per fill/a a càrrec per a aquelles famílies amb menors ingressos el qual, tanmateix, fins l'any 1987 no es troba explícitament integrat en les estadístiques de l'INSS i fins el 1989 no es diferencia a les seues publicacions estadístiques entre els perceptors de l'assignació mensual per fill/a a càrrec i el seu complement per raó de menors ingressos. Els perceptors/es d'aquest complement suposen al voltant d'un 12% del total de perceptors/es tant en 1989 com en 1990 (any en què aquest complement desapareix amb la implantació de la Llei26/1990). Aquest complement reflecteix ja una certa propensió envers l'assistencialització del sistema, el que Iglesias de Ussel i Meil (2001) denominen una conversió de la protecció a la família en mesures de lluita contra la pobresa.

En segon lloc, és remarcable la disminució del volum de perceptors/es de les diferents mesures de protecció a la família, en part per la disminució del tipus de mesures tingudes en compte, el que sobrerepresenta les dades ja que era possible que una mateixa persona rebera més d'una prestació.. El creixement percentual de la protecció per fill/a a càrrec del Règim General i de l'Agrari al període comprés entre l'any 1983 i l'any 1990 és de caràcter negatiu, perdent gairebé un 20%. La pèrdua encara és més apreciable en el cas del Règim Agrari amb un descens, en aquest mateix període temporal, d'un 61%.

Seguint en aquesta mateixa línia, si analitzem a continuació la taula 6.2. podem observar la millora produïda -encara que no total- en la recollida i sobretot en la presentació i disponibilitat de les dades que per a aquest estudi m'interessen. La comparació de les dades és llavors perfectament factible al període 1991/2001.

A la taula es pot observar, primerament, un notable descens en el nombre de beneficiaris/es ja iniciat a la dècada dels 80, especialment acusat en el pas del 1991 al 1992 on es perd un 41,73% dels perceptors/es, en gran mesura per l'entrada en vigor de la Llei 26/1990 que va suposar un fort enduriment dels requisits d'accés al sistema.

En general, durant tot el període, la pèrdua es quantifica en un 56%, decreixement què ve a sumar-se a la tendència ja negativa dels 80. De fet, en el pas del 1983 al 2001 el descens de famílies beneficiàries de les prestacions per fill/a a càrrec és d'un 81,89%, gairebé tres milions i mig de beneficiaris/es en termes absoluts.

**Taula 6.2.**
**Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec.**
**Total sistema. Estat espanyol, 1991-2001**

| | Absoluts | Variació percentual |
|---|---|---|
| **1991** | 1751913 | |
| **1992** | 1020842 | -41.73 |
| **1993** | 1037277 | 1.61 |
| **1994** | 1000407 | -3.55 |
| **1995** | 1000135 | -0.03 |
| **1996** | 981601 | -1.85 |
| **1997** | 962393 | -1.96 |
| **1998** | 938137 | -2.52 |
| **1999** | 908600 | -3.15 |
| **2000** | 813890 | -10.42 |
| **2001** | 769358 | -5.47 |
| **1991-2001** | | -56.08 |
| **1983-2001** | | -81.89 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

En conseqüència, el comportament de les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol reflecteix un progressiu enfebliment de la protecció social a la família – cal tenir en compte, que des de 1985 l'única prestació econòmica dirigida a la família era la prestació per fill/a a càrrec- tant a nivell de recursos destinats com a nivell simbòlic, amb la desaparició de l'agenda política de la família com a objecte de protecció.

L'escassa importància que a l'actualitat té la família al sistema de protecció social no és més que el resultat de la gestió encetada sota el règim franquista. Podem considerar que la importància atorgada a la família com a principal fonament ideològic i moral pel franquisme fou diluint-se de manera progressiva en els darrers anys, tal i com ens apunten Iglesias de Ussel i Meil (2001).

Com s'hi pot observar a la següent taula, la família com a objecte de protecció social va perdent centralitat amb el pas dels anys. Si bé al principi dels 40, durant l'etapa més dura de postguerra, el pes dels subsidis familiars respecte la resta d'assegurances socials era molt elevada, amb un màxim assolit al 1945 d'un 73,5%, aquesta rellevància va disminuint fins arribar a representar un 26,88% en 1952, més de 20 punts de decreixement, a penes set anys després i encara amb els falangistes ocupant càrrecs de responsabilitat en matèria social. En certa mesura aquesta pèrdua de rellevància és causada per un augment de la despesa en altres àmbits de la protecció social.

**Taula 6.3.**
**Evolució percentual de la despesa en assegurances socials**
**Estat espanyol, 1943-1952**[78]

| | 1943 | 1945 | 1948 | 1950 | 1952 |
|---|---|---|---|---|---|
| Assegurança obligatòria de vellesa i invalidesa | 35.93 | 13.19 | 20.66 | 33.54 | 35.53 |
| Assegurança de malaltia | 0.00 | 13.26 | 26.05 | 32.02 | 37.59 |
| Subsidis familiars | 64.07 | 73.54 | 53.30 | 34.45 | 26.88 |
| Total | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'Iglesias de Ussel i Meil (2001:45).

La taula 6.4. ens ofereix més evidències per ratificar els arguments anteriors. A partir de l'evolució del nivell del PIB dedicat per l'Estat espanyol a les prestacions familiars i a partir de la proporció de despesa pública, sota la forma de prestacions econòmiques dirigides a la protecció a la família, s'observa una constant disminució de la centralitat de la política familiar al sistema espanyol de benestar. De suposar un 2,8% del PIB i un 66% del total de les prestacions econòmiques en 1960, s'ha passat a un 0,5% i un 2,29%, respectivament, a l'any 2000. El resultat és un descens significatiu, sobretot al pes que tenen les prestacions familiars respecte el total de prestacions socials.

[78] Segons Iglesias de Ussel i Meil (2001:45) a la taula no s'inclouen les assegurances per accidents laboral ni de malaltia professional per manca de dades.

**Taula 6.4.**
**Prestacions familiars com a percentatge del PIB i del total de prestacions econòmiques. Estat espanyol, 1960-2001[79]**

| | PIB | Total prestacions econòmiques |
|---|---|---|
| 1958 | 2.7 | 69 |
| 1960 | 2.8 | 66 |
| 1962 | 2.5 | 69 |
| 1963 | 2.6 | 70 |
| 1965 | 2.6 | 64 |
| 1967 | 2 | 52 |
| 1970 | 1.6 | 36 |
| 1973 | 1.5 | 26 |
| 1975 | 1 | 17 |
| 1980 | 0.6 | 4.6 |
| 1985 | 0.3 | 2.3 |
| 1990 | 0.3 | 1.7 |
| 1995 | 0.3 | 1.9 |
| 2000 | 0.3 | 2.3 |
| 2001 | 0.3 | 2.2 |

Font: Iglesias de Ussel i Meil (2001: 46, 61 i 96) i *Anuario de Estadísticas Laborales* (varis anys).

Podem considerar, per tant, que les mesures de protecció econòmica a les famílies han experimentat a l'àmbit espanyol una evolució de signe clarament negatiu des de temps del franquisme. A més aquest decreixement s'accelera amb l'entrada en la democràcia per una manca de voluntat governamental i institucional (Valiente, 1996, 1997a, 1997b).

Amb la construcció d'un Estat del benestar democràtic el govern del moment optà per deixar de banda la política familiar, donant prioritat a altres demandes socials, com la sanitat o l'educació que, d'altra banda, resultaven molt necessàries després de 40 anys de dictadura. Aquesta reticència a implementar mesures de política familiar podem interpretar-la com un intent

[79] En els primers anys les prestacions familiars de la Seguretat Social comprenen les prestacions per cònjuge (fins 1985 en què es suprimeixen), per fill a càrrec, per matrimoni (fins el 1985) i per naixement (fins 1987). També els complements per família nombrosa (Iglesias de Ussel i Meil, 2001: 46, 61 i 96). Per als darrers anys la font d'informació estadística és *l'Anuario de Estadísticas Laborales* (varis anys) que integra les despeses de manteniment de rendes per maternitat, les prestacions per fill/a a càrrec i altres prestacions normalment pagades per les empreses.

de desvinculació total de l'anterior règim on les mesures de protecció a la família eren, més a nivell retòric que real, el centre de la seua, ínfima, política social.

Tot seguit la taula 6.5. presenta la distribució percentual del total de despesa dirigida a la protecció social de l'Estat espanyol segons funcions.[80]

**Taula 6.5.**
**Despesa en protecció social segons funcions. Distribució i variació percentual. Estat espanyol, 1980-2000**

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | Variació % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Prestacions de protecció socia | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 646.66 |
| Malaltia, atenció sanitària | 31.29 | 26.34 | 28.83 | 28.74 | 28.91 | 589.79 |
| Invalidesa | 6.66 | 7.73 | 7.73 | 7.34 | 7.84 | 779.14 |
| Vellesa | 36.27 | 39.32 | 38.27 | 39.70 | 42.37 | 772.36 |
| Supervivència | 5.43 | 5.06 | 4.59 | 4.35 | 4.25 | 485.04 |
| Família i fills | 3.97 | 2.22 | 1.70 | 1.74 | 2.21 | 314.65 |
| Desocupació | 15.85 | 18.86 | 17.95 | 16.50 | 12.66 | 496.44 |
| Habitatge | ... | 0.10 | 0.58 | 1.08 | 1.11 | ... |
| Exclusió social | 0.53 | 0.38 | 0.36 | 0.56 | 0.65 | 807.64 |

Font: *Anuario de Estadísticas Laborales,* varis anys.

Com s'observa la funció "família i fills/es" ha mostrat un decreixement des de 1980 a favor d'altres camps d'acció. Malgrat haver augmentat el nivell de despesa general, en el cas de la família és molt menys acusat que en la resta de partides amb un 314,65%, molt lluny, per exemple, del 807,64% en què ha crescut en aquestos darrers anys la funció d'exclusió social. Aquesta darrera xifra resulta força significativa al tractar-se, des del meu parer, d'un símptoma més del procés d'assistencialització que està experimentant el règim de benestar espanyol. És a dir, l'Estat de benestar espanyol està esdevenint subsidiari, focalitzant-se en oferir protecció social a aquells casos de

[80] La classificació per funcions de la despesa social en base al Sistema Europeu d'Estadístiques Integrades de Protecció Social (SEEPROS) és una eina dirigida a facilitar la comparació entre els membres de la Unió Europea. Defineix les despeses de protecció social com totes aquelles intervencions d'organismes públics o privats destinades a alleugerar la càrrega que representen per a les llars i els individus un seguit de riscos o de necessitats. Aquesta classificació segons funcions és la següent: malaltia i assistència sanitària, invalidesa, vellesa, supervivència, família i fills/es (manteniment de les rendes durant la maternitat, assignacions familiars per fill/a a càrrec, altres prestacions úniques en diners i serveis a les famílies) atur, habitatge i exclusió social (www.mtas.es).

comprovable situació de desempar de la resta de xarxes de protecció, especialment la familiar.

Aquesta evolució de les prestacions de caràcter familiar difereix de les pautes de comportament que mostren altres estats de l'entorn europeu. Si bé, en un primer moment, la política familiar a Espanya representava un nivell de despesa molt semblant a altres territoris que, com a l'Estat, adquiriren una especial rellevància en el suport a la família durant les dècades dels 40 i 50, més tard, ja als 70, les pautes mostren un comportament diferent. Aquest punt d'inflexió és, com ja he remarcat anteriorment, conseqüència d'una pretensió per part dels nous governs democràtics de desmarcar-se de l'anterior govern autoritari que havia centralitzat en la institució familiar l'essència de la construcció d'un "Nuevo Estado" (Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Nash, 1996; Valiente, 1996, 1997a, 1997b). Per tant, no és estrany que aquesta menor atenció a les necessitats familiars es traduisca en una minva del seu pes econòmic en el conjunt de la despesa social.

De fet, a finals de la dècada dels 50 – taula 6.6. - Espanya juntament amb França presentaven les xifres més elevades en quant a proporció del PIB dirigit a les famílies (al voltant d'un 3% del seu respectiu PIB). Aquesta circumstància es mantingué fins arribar a la dècada dels 70, moment en què les xifres espanyoles cauen fins un 1,6%, mentre altres estats com França o Bèlgica continuen amb un nivell de despesa estable, superant el 2%.

Aquest descens no es recuperarà, sinó que anirà fent-se més acusat arribant, en 1997, a destinar-se un 0,22% del PIB a la protecció de les famílies. Es tracta, com ja hem fet referència a la primera part, de l'estat de la Unió Europea amb un menor nivell de despesa dirigida a les famílies, juntament amb la resta d'estats que formen el règim de benestar del Sud d'Europa. Precisament Itàlia mostra un recorregut molt semblant a l'espanyol, encara que amb una temporalitat diferent. De tindre un nivell de despesa als anys 50 i 60 elevat, d'un 2,1% en 1958, a mitjans dels 60 comença el seu descens fins a arribar a representar un 0,52% en 1997 o un 0,43%, xifra encara més reduïda, en 1995.

**Taula 6.6.**
**Prestacions familiars com a percentatge del PIB.**
**Unió Europea 1958-1997**[81]

| | 1958 | 1960 | 1965 | 1970 | 1974 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bèlgica** | 2,1 | 2,1 | 2,5 | 2,8 | 2,6 | 3,0 | 2,6 | 2,2 | 2,1 | 2,1 |
| **Dinamarca** | 0,6 | 0,4 | 1 | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 0,9 | 1,4 | 1,9 | 1,6 |
| **Alemanya** | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 1,9 | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 0,6 |
| **Grècia** | ... | ... | ... | ... | ... | 0,3 | 0,4 | 0,9 | 1,3 | 1,2 |
| **Espanya** | 2,7 | 2,8 | 2,6 | 1,6 | 1,2 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,2 |
| **França** | 3,1 | 3 | 2,9 | | 2,7 | 2,2 | 2,4 | 2,1 | 2,2 | 1,6 |
| **Irlanda** | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1 | 1,3 | 1,1 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| **Itàlia** | 2,1 | 2,1 | 1,8 | 1,4 | 1,7 | 1,0 | 0,8 | 0,7 | 0,4 | 0,5 |
| **Luxemburg** | ... | ... | ... | ... | ... | 1,8 | 1,6 | 1,8 | 2,5 | 2,5 |
| **Holanda** | 1,5 | 1,5 | 2 | 2 | 1,9 | 2,1 | 1,8 | 1,2 | 1,0 | 0,9 |
| **Àustria** | 1,6 | 1,4 | 2 | 1,9 | 1,6 | 2,8 | 2,4 | 2,1 | 2,3 | 2,0 |
| **Portugal** | ... | ... | ... | ... | ... | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| **Finlàndia** | ... | ... | ... | ... | ... | 1,1 | 1,5 | 1,9 | 2,8 | 2,2 |
| **Suècia** | 1,1 | 1,4 | 1,2 | 0,9 | 1,2 | 1,8 | 1,9 | 2,2 | 2,1 | 1,6 |
| **Regne Unit** | 0,5 | ... | 0,5 | 0,8 | 0,5 | 1,8 | 1,8 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |

Font: Iglesias de Ussel i Meil (2001: 48, 62) i *OECD Social Expenditure Database*, 2000.

Si parem atenció ara a les prestacions familiars per fill/a a càrrec de contingut econòmic i a la seua evolució a l'àmbit europeu als darrers anys podem veure que Espanya destina el menor nivell de despesa de tots els membres de la Unió Europea, un 0,08% del PIB en 1997. Per tant, Espanya és l'estat membre de la Unió amb un menor nivell de despesa dirigida a la protecció a la família juntament amb la resta d'estats que formen el règim de benestar del Sud d'Europa, amb Itàlia (0,41%), Portugal (0,46%) i Grècia (0,78%). Aquest darrer, amb un nivell de despesa més elevat que la mitjana meridional a causa de l'augment que va experimentar a mitjans de la dècada dels 90.

[81] Les prestacions espanyoles considerades per a les dades 1958-1960 inclouen estimacions del volum de despesa del plus familiar (Iglesias de Ussel i Meil, 2001: 48). En quant a les dades, també d'Espanya, referents al període 1965-74 són càlculs referits a la renda estatal no al PIB per tant, ens diuen Iglesias de Ussel i Meil (2001: 62), poden trobar-se una mica sobrerepresentades. I, per últim, les dades referides als darrers 20 anys (1980-1997) comprenen els subsidis familiars amb altres mesures de protecció econòmica.

**Taula 6.7.**
**Prestacions per fill/a a càrrec com a percentatge del PIB.**
**Unió Europea, 1980-1997**

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Bèlgica** | 2,89 | 2,49 | 2,02 | 1,97 | - |
| **Dinamarca** | 0,48 | 0,22 | 0,93 | 0,99 | 0,99 |
| **Alemanya** | 1,5 | 1,05 | 0,81 | 0,81 | 0,2 |
| **Grècia** | 0,3 | 0,3 | 0,43 | 0,88 | 0,78 |
| **Espanya** | 0,4 | 0,19 | 0,1 | 0,15 | 0,08 |
| **França** | 1,12 | 1,37 | 1,27 | 1,31 | 1,2 |
| **Irlanda** | 0,81 | 0,96 | 0,78 | 0,75 | 0,79 |
| **Itàlia** | 0,86 | 0,68 | 0,61 | 0,33 | 0,41 |
| **Luxemburg** | 1,61 | 1,33 | 1,29 | ... | ... |
| **Holanda** | 2,03 | 1,76 | 1,18 | 1,02 | 0,88 |
| **Àustria** | ... | ... | ... | ... | ... |
| **Portugal** | 0,56 | 0,53 | 0,45 | 0,44 | 0,46 |
| **Finlàndia** | 0,75 | 0,75 | 0,79 | 1,59 | 1,35 |
| **Suècia** | 0,94 | 0,96 | 0,9 | 1,03 | 0,83 |
| **Regne Unit** | 1,29 | 1,28 | 0,86 | 0,92 | 0,92 |

Font: OECD *Social Expenditure Database*, 2000.

El conjunt de les xifres ens ve a indicar, en definitiva, l'argument de què la política familiar ha perdut pes en el sistema general de protecció social, deixant de banda el lloc preeminent que ocupava al règim autoritari per a ocupar un altre perifèric. Tanmateix, cal insistir en què fou una pèrdua ja iniciada al mateix període de dictadura, encara que l'escassa motivació dels diferents governs i altres institucions democràtiques per a la política familiar la conduiren a les actuals ínfimes xifres. Una tendència que comparteix amb la resta d'estats del Sud d'Europa i que situa a aquestos quatre territoris en la pitjor posició dins la Unió Europea en quant a la protecció a les famílies, sobretot a nivell de prestacions amb contingut econòmic, que representen el nucli central d'aquest estudi.

### 6.2.2. DESVIRTUACIÓ DEL TARANNÀ FAMILIAR DE LES PRESTACIONS PER FILL/A A CÀRREC

Reprenent de nou el fil de l'actual sistema de protecció econòmica a la infància, i tal i com fèiem referència més amunt, la Llei 26/1990 va incloure una diferenciació de les condicions d'accés i de les quanties de les prestacions per fill/a a càrrec segons edats i graus de minusvalidesa, establint dos grans grups de percepció:

- En primer lloc, per als causants menors de 18 anys sense cap grau de minusvalidesa per a qui, com ja he esmentat al quart capítol, cal comprovació dels seus recursos segons un llindar màxim establert.

- En segon lloc, en el cas dels fills/es a càrrec amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%, els quals són exclosos de la condició de recursos. Aquest grup engloba tres sub-modalitats respecte la percepció de la prestació diferenciades pel grau de minusvalidesa i la quantia:
  - Els fills/es menors de 18 anys amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%
  - Fills/es que superen els 18 anys d'edat amb un grau igual o superior al 65%
  - I per últim, per als majors de 18 anys amb una minusvalidesa de grau igual o superior al 75%, que requereixen de l'ajut constant d'una tercera persona per a realitzar les seues activitats quotidianes.

A continuació, i a través de l'exposició de diferents taules, s'observa el pes que aquestos diferents grups de percepció posseeixen a l'actual sistema de prestacions per fill/a a càrrec.

*El nou suport a la minusvalidesa en el sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec*

En primer lloc, resulta significatiu l'augment experimentat pel nombre de beneficiaris/es per fills/es a càrrec majors de 18 anys, per tant minusvàlids/es, especialment acusat al començament del període estudiat (en un 36,36%), perdent força als darrers anys (un 5,62% al 2001). Al contrari del que ocorre amb els menors de 18 anys, els quals excepte en el cas del 1993 amb un creixement positiu però molt limitat (0,23%), experimenten un descens generalitzat en el volum de perceptors/es, especialment als darrers anys amb un punt màxim de decreixement en el 2000 d'un 12,71%.

Aquesta diferència entre ambdós grups d'edat encara resulta molt més patent si analitzem el comportament de les dades durant tot el període 1992-2001 amb la qual cosa s'aprecia que, mentre que el volum dels menors de 18 anys descén en un 34,29%, el dels majors d'edat augmenta amb un aclaparador 217,92%.

**Taula 6.8.**
**Beneficiaris/es[82] de prestacions per fill/a a càrrec segons edat del causant. Total sistema. Variació percentual. Estat espanyol, 1991-2001**

| | <18 anys | >18 anys | Total |
|---|---|---|---|
| **1992** | ... | ... | -41.73 |
| **1993** | 0.23 | 36.36 | 1.61 |
| **1994** | -4.89 | 21.18 | -3.55 |
| **1995** | -1.16 | 16.32 | -0.03 |
| **1996** | -3.05 | 12.89 | -1.85 |
| **1997** | -3.21 | 11.27 | -1.96 |
| **1998** | -3.82 | 9.42 | -2.52 |
| **1999** | -4.46 | 7.49 | -3.15 |
| **2000** | -12.71 | 5.99 | -10.42 |
| **2001** | -7.34 | 5.62 | -5.47 |
| **1992-2001** | -34.29 | 217.92 | -24.63 |
| **1983-2001** | | | -81.89 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

[82] Des del 1990 famílies beneficiàries, perceptors/es o beneficiaris/es són sinònims en el cas de les prestacions per fill/a a càrrec ja que únicament pot ser beneficiari un únic membre de la unitat familiar, siga el pare o la mare, o un tercera persona legalment establerta com a tutor/a dels causants, els qual sí que poden ser varis.

A aquest període la proporció de famílies que perceben la prestació a causa dels seus fills/es menors de 18 anys és majoritària, encara que ha perdut pes percentual amb el pas dels anys a favor de les famílies amb fills/es majors de 18. De fet, per a l'any 1992 (taula 6.9.) la relació era d'un 96,17% front a un 3,83%. A l'any 2001 aquesta mateixa relació suposava un 83.86% front un 16,14%. Per tant, amb el pas del temps s'experimenta un augment de les famílies beneficiàries de prestacions per fill/a a càrrec causades per tindre al seu càrrec fills/es que superen l'edat de 18 anys però que pateixen un grau de minusvalidesa igual o superior al 65% i, conseqüentment, seguint les normes d'aplicació del sistema, no estan sotmesos a condició de recursos.

**Taula 6.9.**
**Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec segons l'edat del causant. Estat espanyol, 1991-2001**

| | Fills/es menors de 18a | | Fills/es majors de 18a | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| **1991** | ... | ... | ... | ... | 1751913 |
| **1992** | 981775 | 96.17 | 39067 | 3.83 | 1020842 |
| **1993** | 984004 | 94.86 | 53273 | 5.14 | 1037277 |
| **1994** | 935849 | 93.55 | 64558 | 6.45 | 1000407 |
| **1995** | 925038 | 92.49 | 75097 | 7.51 | 1000135 |
| **1996** | 896827 | 91.36 | 84774 | 8.64 | 981601 |
| **1997** | 868061 | 90.20 | 94332 | 9.80 | 962393 |
| **1998** | 834922 | 89.00 | 103215 | 11.00 | 938137 |
| **1999** | 797657 | 87.79 | 110943 | 12.21 | 908600 |
| **2000** | 696298 | 85.55 | 117592 | 14.45 | 813890 |
| **2001** | 645155 | 83.86 | 124203 | 16.14 | 769358 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

En definitiva, el que les taules anteriors ens mostren és un enfebliment de l'extensió de la protecció al sistema de prestacions per fill/a a càrrec en general. No obstant això, sobten les marcades diferències existents: mentre les famílies beneficiàries amb fills/es a càrrec menors de 18 anys - el que es pot considerar com a protecció per fill/a a càrrec en sentit estricte- minven en quant a volum, les famílies amb fills/es a càrrec majors d'aquesta edat augmenten de manera continuada, sense, però, arribar a ser majoritàries. Per tant, podem considerar que en certa mesura les prestacions per fill/a a càrrec des de l'entrada en vigor de la Llei 26/1990 han vist desvirtuat el que és el seu tarannà familiar, és a dir, l'objectiu de donar suport a les famílies quan tenen un fill/a i durant el període en el qual depèn econòmicament dels progenitors. Amb la introducció, i el seu constant augment de volum, de la variant de les

prestacions per fills/es majors de 18 anys, sempre i quan patesquen una minusvalidesa de grau igual o superior al 65% suposa, des del meu punt de vista, una minva de la importància del caràcter familiar de les prestacions. El seu propòsit ja no és tant oferir recolzament econòmic a les famílies amb fills/es a càrrec, sinó donar suport a les famílies que patesquen de determinades circumstàncies més o menys excepcionals, en aquest cas que examinem, tindre fills/es a càrrec amb un grau sever de discapacitat que disminueix notablement la seua autonomia vital.

Per consegüent, l'Estat actua de manera subsidiària, és a dir, quan les circumstàncies enfebleixen la capacitat de resposta de les famílies davant diferents riscos socials. La taxa de cobertura de les prestacions per als menors de 18 anys, és a dir el percentatge de població potencialment causant que cobreix la prestació, ens deixa una major constància d'aquesta desvirtuació.

Com s'observa a la taula, la taxa de cobertura de les prestacions per fill/a a càrrec no arriba, des de l'entrada a la dècada dels noranta, al 25%, una limitada cobertura sobretot si la comparem amb gairebé el 60% que mostren tenir els darrers anys de la dècada dels 80[83]. De fet, el descens més acusat en la taxa de cobertura es dóona en el pas de l'any 1990 al 1991, precisament l'any en què canvia la legislació de les prestacions per fill/a a càrrec. Un any després, al 1992, la taxa de cobertura experimenta un creixement de gairebé cinc punts per evolucionar de nou negativament fins el 14,82% que ens mostra l'any 2001.

[83] Cal assenyalar que malgrat amb anterioritat a la Llei 26/1990 les prestacions per fill/a a càrrec eren sense condició de recursos; altres requisits eren imposats, el que feia que la seua taxa de cobertura a pesar de ser elevada no cobria a tota la població potencialment beneficiària, ja que es tractava d'un sistema contributiu i, al mateix temps, s'havia de presentar una sol·lictud el que afavoria l'efecte *non take up*.

**Taula 6.10.**
**Taxa de cobertura del sistema de prestacions per fill/a a càrrec dels menors de 18 anys. Estat espanyol, 1991-2001**[84]

| | Població 0-17 anys | Causants 0-17anys | Taxa de cobertura |
|---|---|---|---|
| **1989** | 9856559 | 5728702 | 58.12 |
| **1990** | 9576268 | 5447222 | 56.88 |
| **1991** | 9304448 | 1751913 | 18.83 |
| **1992** | 9031538 | 2118886 | 23.46 |
| **1993** | 8753274 | 2081957 | 23.78 |
| **1994** | 8465799 | 1766099 | 20.86 |
| **1995** | 8187346 | 1702714 | 20.80 |
| **1996** | 7933110 | 1620369 | 20.43 |
| **1997** | 7714861 | 1536159 | 19.91 |
| **1998** | 7530482 | 1452013 | 19.28 |
| **1999** | 7410498 | 1364551 | 18.41 |
| **2000** | 7317304 | 1183247 | 16.17 |
| **2001** | 7341287 | 1088294 | 14.82 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

Aquest descens de la cobertura es pot explicar pel canvi en la legislació vigent i la promulgació de la Llei 26/1990 que limita molt les possibilitats d'accés com a causant i beneficiari/a al sistema de prestacions per fill/a a càrrec, per tant la seua taxa de cobertura. Amb aquesta llei Espanya seguia el corrent encetat en la dècada dels 70 i 80 a altres estats europeus sobre la conveniència d'introduir criteris selectivistes en les prestacions socials. Sota l'argument d'aconseguir una més eficient protecció social les prestacions es dirigien únicament a aquelles que demostraren, segons els criteris marcats per l'Administració, patir d'aquesta necessitat (Flaquer, 2000a; Gauthier, 1996b; Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Math, 1995).

Cal assenyalar, però, que a pesar de la influència que pot tindre en el descens de les prestacions la menor taxa de fecunditat mostrada en els darrers anys al nostre Estat, no dóna a aquesta circumstància una resposta

[84] El càlcul de la taxa de cobertura s'ha basat en la població de 0-17 anys ja que la prestació per fill/a a càrrec per als menors de 18 anys es percep fins el trimestre que s'acompleixen els divuit anys. Una vegada acomplits es deixa de percebre (a no ser que pel grau de minusvalidesa el causant s'integre en la modalitat dels majors de 18 anys). Per tant, he cregut més adient considerar aquest interval d'edat.

contundent al perquè del decreixement experimentat pels subsidis. La disminució de la taxa de cobertura de les prestacions no mostra tindre una forta correlació amb el descens de la taxa de natalitat que en el mateix període es produeix (coeficient de correlació igual a -0.2), a banda de mostrar un ritme de creixement diferent. Mentre el volum de la població d'entre 0-17 descén en un 20%, el nombre de prestacions ho fa en un 80%.

El que ens trobem en aquesta anàlisi del període dels anys noranta al sistema de les prestacions per fill/a a càrrec és, en primer lloc, un descens del volum general de les prestacions per fill/a a càrrec. Descens, d'altra banda, experimentat de manera diferenciada pels dos grans grups de causants i beneficiaris/es.

Tanmateix, l'anàlisi del sistema de prestacions per fill/a a càrrec a la dècada dels 90 no es troba completa si em limite a la diferenciació per edats, ja que cal tindre present que al si del grup de menors de 18 anys s'integren dues realitats diferents. En primer lloc, com he fet palès més amunt, els fills/es que viuen a càrrec dels seus progenitors i que no superen els 18 anys, trobant-se sota condició de recursos. En segon lloc, el menors d'aquesta edat també però amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%, els quals es troben exclosos del requisit d'ingressos màxims.

Per tant, és profitós analitzar tot seguit el sistema de prestacions segons es tracte de causants amb minusvalidesa o sense, la taula 6.11. inicia aquesta anàlisi.

El que es pot apreciar a la taula és, per una banda, que els causants sense un grau de minusvalidesa acceptada són una gran majoria del total dels causants de les prestacions per fill/a a càrrec. Però, per l'altra, que aquesta majoria va diluint-se progressivament amb el pas del temps a favor dels causants minusvàlids, com bé mostra la relació entre causants (sense o amb minusvalidesa) en 1991, un 96% davant un 4% front a la relació que mostren tenir en el 2000 d'un 83,6% i un 16,41% respectivament. No debades, el signe de la variació durant el període considerat dels causants no minusvàlids és totalment negatiu (excepte en 1992), tot el contrari que entre els causants amb algun grau de minusvalidesa igual o superior al 33% que creixen de manera considerable, sobretot al 1992.

**Taula 6.11.**
**Causants de prestacions per fill/a a càrrec segons minusvalidesa.**
**Estat espanyol, 1991-2001**

| | Causants sense minusvalidesa | | Causants amb minusvalidesa | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | absoluts | % | absoluts | % | |
| **1991** | 1681788 | 96.00 | 70125 | 4.00 | 1751913 |
| **1992** | 2017603 | 93.45 | 141473 | 6.55 | 2159076 |
| **1993** | 1981285 | 92.72 | 155522 | 7.28 | 2136807 |
| **1994** | 1695412 | 92.62 | 135175 | 7.38 | 1830587 |
| **1995** | 1630814 | 91.61 | 149266 | 8.39 | 1780080 |
| **1996** | 1548194 | 90.66 | 159526 | 9.34 | 1707720 |
| **1997** | 1464461 | 89.66 | 168915 | 10.34 | 1633376 |
| **1998** | 1380176 | 88.57 | 178072 | 11.43 | 1558248 |
| **1999** | 1292958 | 87.43 | 185821 | 12.57 | 1478779 |
| **2000** | 1111637 | 85.23 | 192634 | 14.77 | 1304271 |
| **2001** | 1016532 | 83.59 | 199617 | 16.41 | 1216149 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

El decreixement que mostren els menors sense minusvalidesa entre 1991 i 2001 és d'un 39,6 % que sobta més si el comparem amb el creixement dels fills/es a càrrec per minusvalidesa situat en un 184,66%.

**Taula 6.12.**
**Variació percentual dels causants segons minusvalidesa.**
**Estat espanyol, 1991-2001**

| | Sense minusv. | Amb minusv. | Total |
|---|---|---|---|
| **1992** | 19.97 | 101.74 | 23.24 |
| **1993** | -1.80 | 9.93 | -1.74 |
| **1994** | -14.43 | -13.08 | -15.17 |
| **1995** | -3.81 | 10.42 | -3.59 |
| **1996** | -5.07 | 6.87 | -4.84 |
| **1997** | -5.41 | 5.89 | -5.20 |
| **1998** | -5.76 | 5.42 | -5.48 |
| **1999** | -6.32 | 4.35 | -6.02 |
| **2000** | -14.02 | 3.67 | -13.29 |
| **2001** | -8.56 | 3.63 | -6.76 |
| **1991-2001** | -39.56 | 184.66 | -30.58 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

Tanmateix la taxa de cobertura de les prestacions per fill/a a càrrec entre la població minusvàlida per a l'any 1999[85] no és molt elevada, excepte en el cas dels fills/es menors de 18 anys que supera la meitat de la població amb minusvalidesa entre 0-16 anys són coberts per una prestació per fill/a a càrrec, una xifra molt superior a la que es mostrava a la taula 6.10. respecte al total de fills/es menors de 18 anys, que no superava gaire el 15%. Pel que fa a la resta de grups d'edat les taxes de cobertura són d'un 5,22% en el cas dels causants amb un grau suficient de minusvalidesa amb edats compreses entre els 17 i els 64 anys, i un 9,67% si considerem totes les edats.

**Taula 6.13.**
**Taxa de cobertura dels causants amb minusvalidesa.**
**Estat espanyol, 1999**

| | Persones amb minusvalidesa | Causants | Taxa de cobertura |
|---|---|---|---|
| **Menors 18 anys** | 129837 | 71593 | 55.14 |
| **Majors de 18 anys** | 1325731 | 69166 | 5.22 |
| **Total** | 1455568 | 140759 | 9.67 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS (desembre) i de l'INE (www.ine.es).

De fet, es pot argumentar que existeix un transvasament del total de prestacions envers la població minusvàlida que s'ha de veure com una tendència, ja que el comportament de les dades apunta cap a una determinada direcció més que no pas cap a una situació finalitzada i present a l'actualitat. Per aquest motiu, encara no podem parlar d'una majoria de fills/es minusvàlids coberts pel sistema de prestacions per fill/a a càrrec de l'Estat espanyol, però sí d'una marcada tendència que aquest transvasament que està produint-se de mica en mica finalitze amb un transvasament total dels recursos. Lògicament si existeix una tendència a donar una major atenció als fills/es causants minusvàlids, major grau d'atenció que hauria de traduir-se en un major volum de recursos econòmics. Vejam la següent taula:

---

[85] "Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud", INE, 1999 (www.ine.es/inebase).

**Taula 6.14.**
**Recursos econòmics destinats a les prestacions per fill/a a càrrec segons els causants patesquen o no minusvalidesa. Estat espanyol, 1991-2001.**

| | Per causants sense minusv. | | Per causants amb minusv. | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | Import | % | Import | % | |
| **1991** | ... | ... | ... | ... | ... |
| **1992** | 33424919585 | 89.87 | 3769101680 | 10.13 | 37194021265 |
| **1993** | 31915887565 | 87.47 | 4573062000 | 12.53 | 36488949565 |
| **1994** | 29596607498 | 85.20 | 5140657130 | 14.80 | 34737264628 |
| **1995** | 28502104942 | 83.23 | 5741428485 | 16.77 | 34243533427 |
| **1996** | 27066159134 | 81.10 | 6307481595 | 18.90 | 33373640729 |
| **1997** | 25564660260 | 78.98 | 6805758105 | 21.02 | 32370418365 |
| **1998** | 24108204841 | 76.73 | 7310316180 | 23.27 | 31418521021 |
| **1999** | 22610434730 | 74.55 | 7717431490 | 25.45 | 30327866220 |
| **2000** | 26066891523 | 74.23 | 9048775311 | 25.77 | 35115666834 |
| **2001** | 23765956668 | 71.19 | 9619399047 | 28.81 | 33385355715 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

Des de l'any 1992 es produeix al sistema de prestacions per fill/a a càrrec un transvasament progressiu dels recursos econòmics destinats a la protecció dels fills/es a càrrec minusvàlids, des dels no minusvàlids. De fet, de tractar-se d'una relació clarament favorable per als causants no minusvàlids (89.9% front un 10.13%) ha passat al 2001, nou anys després, a una diferència més matitzada, 71,2% front a un 28,8% per als causants sense minusvalidesa, això sí, deixa de ser majoritària el volum de recursos en termes percentuals dirigits als minusvàlids, no debades representen un nombre major.

La diferència del cost mitjà a l'Administració per cada causant es reflecteix en la taula que segueix.

**Taula 6.15.**
**Cost mitjà per tipus de causant expressat en pta. constants[86].**
**Estat espanyol, 1991-2001**

| | A | B | A/B |
|---|---|---|---|
| **1992** | 15725.73 | 25289.52 | 62.18 |
| **1993** | 14573.23 | 26601.81 | 54.78 |
| **1994** | 15136.45 | 32493.84 | 46.58 |
| **1995** | 14526.63 | 31970.65 | 45.44 |
| **1996** | 14078.84 | 31841.25 | 44.22 |
| **1997** | 13780.46 | 31806.06 | 43.33 |
| **1998** | 13597.83 | 31940.07 | 42.57 |
| **1999** | 13227.37 | 31414.27 | 42.11 |
| **2000** | 17061.73 | 34178.55 | 49.92 |
| **2001** | 16562.48 | 34138.26 | 48.52 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.
A: Fills/es menors de 18 anys sense minusvalidesa
B: Fills/es amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%.

En tots els anys del període considerat, els causants minusvàlids superen als no minusvàlids en cost mitjà per a l'Administració, no debades les quanties de les prestacions que se'ls atorga són molt més elevades endemés d'indexades anualment a través dels Pressupostos Generals de l'Estat. Aquesta diferència va augmentant amb el pas dels anys malgrat el considerable creixement del cost mitjà per als fills/es a càrrec sense minusvalidesa amb l'entrada en vigor de la Llei 1/2000. El pes que el cost mitjà per fill/a menor sense minusvalidesa suposa respecte el cost mitjà per fill/a minusvàlid va decreixent progressivament passant del 62% en 1992 al 49% en el 2001. En aquesta diferència subjau la pèrdua de poder adquisitiu de les famílies perceptores de prestacions per fill/a a càrrec, però especialment les famílies amb fills/es a càrrec no minusvàlids.

En conclusió, el que hem vingut a veure en aquestos darrers fulls és una tendència constant a que el sistema per fill/a a càrrec vaja convertint en

[86] La base de càlcul de les pessetes constants ha sigut l'any 1991 en totes les taules incloses.

objecte de la seua protecció a les persones que pateixen una minusvalidesa més que no als fills/es dependents econòmicament dels progenitors. És a dir, d'una mesura familiar sembla que està esdevenint una mesura de protecció a la situació de certa excepcionalitat, és a dir, en lloc del fet de tindre fills/es es protegeix el fet de tindre fills/es amb un cert grau de minusvalidesa. El que ve a desvirtuar el seu taranná essencial com a mesura de protecció familiar.

Són xifres que convergeixen vers una mateixa idea: la pèrdua progressiva del taranná familiar de les prestacions per fill/a a càrrec a favor d'un caire assistencialista.

*La política familiar com a element de lluita contra la pobresa.*

La promulgació de la Llei 26/1990 de Prestacions No Contributives va constituir una profunda transformació del sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec. En primer lloc, i com hem vist, suposà la introducció de nous perfils de causants: els fills minusvàlids a càrrec. D'altra banda, va aprofundir el taranná assistencial que encetà la Llei 26/1985 i la introducció d'un complement per a famílies amb baixos ingressos, amb la incorporació de dos nous elements:

- la virtual diferenciació entre una modalitat contributiva i una altra no contributiva sense cap tret bàsic que les diferencie
- l'establiment d'un llindar d'ingressos màxims per a poder beneficiar-se de la prestació per fill/a a càrrec.

En definitiva, des del meu parer, les actuals prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol han esdevingut un mecanisme més de lluita contra la pobresa, tal com tractaré d'argumentar tot seguit.

Com he assenyalat la promulgació de la Llei 26/1990 significà la introducció en el sistema de prestacions per fill/a a càrrec d'una modalitat no contributiva. Aquesta incorporació representa l'acceptació com a beneficiària de tota aquella persona que, acomplint un seguit de requisits - explícitats a l'anterior capítol-, no estiga donada d'alta o d'altra figura assimilada a cap dels règims de la Seguretat Social. Es tracta, a més a més, pel seu mateix taranná,

d'una modalitat finançada a càrrec de la recaptació fiscal, ja no pas per les cotitzacions dels treballadors afiliats.

El total de prestacions no contributives per fill/a a càrrec existents al sistema espanyol no és gaire alt, però mostra una tendència ascendent durant tot aquest període fins arribar a representar a l'any 2001 un 18,16% respecte el total de prestacions atorgades, set punts més que al 1991. Tanmateix aquest augment del seu pes percentual no significa un augment en termes absoluts, sinó l'adquisició d'una major rellevància respecte la modalitat contributiva, ja que a nivell absolut el nombre de prestacions no contributives ha mostrat un decreixement amb el pas dels anys (taula 6.16).

Ja al mateix pas del 1991 (segon any en què té efecte aquesta modalitat) i el 1992 mostra un important decreixement, d'un terç. Malgrat que en els dos anys posteriors mostra signes de recuperació, al 1995 torna a patir un fort decreixement que continuarà en els anys posteriors (excepte el limitat creixement de 1996). Per tant, durant tot el període comprés entre 1992 i 2001 la modalitat no contributiva presenta una constant tendència decreixent de poc més del 26%, que en valors absoluts ve a significar la pèrdua de gairebé 50.000 perceptors/es.

**Taula 6.16.**
**Beneficiaris/es de prestacions per fill/a a càrrec.**
**Modalitat no contributiva. Estat espanyol, 1991-2001**[87]

| | **Modalitat no contributiva** | | | **Total** |
|---|---|---|---|---|
| | Absoluts | % | Variació perc. | **sistema** |
| **1991** | 189302 | 10.81 | | 1751913 |
| **1992** | 130406 | 12.77 | -31.11 | 1020842 |
| **1993** | 155734 | 15.01 | 19.42 | 1037277 |
| **1994** | 182047 | 18.20 | 16.90 | 1000407 |
| **1995** | 154467 | 15.44 | -15.15 | 1000135 |
| **1996** | 155681 | 15.86 | 0.79 | 981601 |
| **1997** | 153854 | 15.99 | -1.17 | 962393 |
| **1998** | 148889 | 15.87 | -3.23 | 938137 |
| **1999** | 144817 | 15.94 | -2.73 | 908600 |
| **2000** | 142806 | 17.55 | -1.39 | 813890 |
| **2001** | 139725 | 18.16 | -2.16 | 769358 |
| **1991-2001** | | | -26.19 | |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

[87] Per a l'any 1991 les estadístiques disponibles no diferencien als causants per edats.

El que ens vénen a reflectir aquestes xifres és una doble tendència. En primer lloc, un augment del seu pes respecte la modalitat contributiva, per tant cada any que passa al sistema de prestacions per fill/a a càrrec hi ha un major volum de prestacions no contibutives. En segon lloc, aquesta modalitat tampoc es pot sustraure del decreixement generalitzat experimentat a tot el sistema prestacional (excepte en el ja comentat cas dels fills minusvàlids). Una doble tendència totalment congruent amb el que ens mostra la taula següent.

En la taula 6.17. agrupe als perceptors/es de les prestacions no contributives per edat amb el que s'observa que des de 1992 els beneficiaris/es amb fills/es a càrrec que no superen els 18 anys han sigut els que en major grau han rebut les prestacions de la modalitat no contributiva (al voltant del 90%), diferència que es manté al llarg dels anys encara que matitzada a les darreries de la dècada dels 90, per la tendència al creixement dels causants majors de 18 anys.

**Taula 6.17.**
**Beneficiaris/es de la modalitat no contributiva segons l'edat dels fills/es. Estat espanyol, 1991-2001**

| | Fills/es menors de 18a | | Fills/es majors de 18a | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| **1991** | ... | ... | ... | ... | 189302 |
| **1992** | 127550 | 97.81 | 2856 | 2.19 | 130406 |
| **1993** | 151263 | 97.13 | 4471 | 2.87 | 155734 |
| **1994** | 175850 | 96.60 | 6197 | 3.40 | 182047 |
| **1995** | 147041 | 95.19 | 7426 | 4.81 | 154467 |
| **1996** | 146512 | 94.11 | 9169 | 5.89 | 155681 |
| **1997** | 143423 | 93.22 | 10431 | 6.78 | 153854 |
| **1998** | 137391 | 92.28 | 11498 | 7.72 | 148889 |
| **1999** | 131854 | 91.05 | 12963 | 8.95 | 144817 |
| **2000** | 128524 | 90.00 | 14282 | 10.00 | 142806 |
| **2001** | 124117 | 88.83 | 15608 | 11.17 | 139725 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

De fet, són els causants majors de 18 anys els que han experimentat un major creixement amb un aclaparador 400%, encara més significatiu si es compara amb l'escàs 0,76% que mostren tenir els menors de 18 anys, producte d'un període de general decreixement en alguns moments molt acusat, com al

pas del 1994 al 1995 amb un 16,4 negatiu. Tot el contrari del que ocorre amb els majors de 18 anys.

**Taula 6.18.**
**Variació percentual dels beneficiaris/es de la modalitat no contributiva segons l'edat dels fills/es. Estat espanyol, 1992-2000**

| | <18 anys | >18 anys | Total |
|---|---|---|---|
| **1992** | | | -31.11 |
| **1993** | 18.59 | 56.55 | 19.42 |
| **1994** | 16.25 | 38.60 | 16.90 |
| **1995** | -16.38 | 19.83 | -15.15 |
| **1996** | -0.36 | 23.47 | 0.79 |
| **1997** | -2.11 | 13.76 | -1.17 |
| **1998** | -4.21 | 10.23 | -3.23 |
| **1999** | -4.03 | 12.74 | -2.73 |
| **2000** | -2.53 | 10.18 | -1.39 |
| **2001** | -3.43 | 9.28 | -2.16 |
| **1992-2001** | -2.69 | 446.50 | -24.56 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

La integració al sistema d'aquesta modalitat no contributiva es va presentar com un senyal d'universalitat. Tal i com es fa patent a la mateixa Llei 26/1990:

> "La trascendencia de la reforma, que la Ley introduce, se centra en la extensión del derecho a las pensiones de jubilación e invalidez y a las *prestaciones económicas por hijos a cargo*, del Sistema de la Seguridad Social, a todos los ciudadanos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, por la realización de actividades profesionales. *Se trata, en definitiva, de la universalización de tales prestaciones.*" (la cursiva és meua).

És a dir, s'implementava una modalitat no contributiva per a les prestacions per fill/a a càrrec – també per a les pensions de jubilació i d'invalidesa- per a poder assistir a tota aquella persona que tot i trobar-se en situació "protegible" no li pertocava segons la seua història laboral. Però sobretot suposava la ruptura de l'estret vincle de la protecció social amb la categoria professional almenys a nivell de mínims.

No obstant, des del meu punt de vista i analitzant les dades, no es pot parlar de manera estricta d'una universalització. La incorporació al mateix

temps d'uns requisits molt estrictes, sobretot en qüestió de límit d'ingressos familiars, desvirtua totalment aquesta pretesa universalitat, ja que són pocs els que poden accedir a la prestació. Si bé la introducció de la modalitat no contributiva arran de la Llei 26/1990 en les prestacions per fill/a a càrrec suposà una millora substancial del sistema al capdavall no ha representat una reforma integral d'un sistema de protecció molt limitat. El nou sistema, en definitiva, no suposa cap mena d'exclusió per qüestions professionals, però sí que es produeix per raó d'ingressos.

A partir de 1990 es va establir un llindar màxim d'ingressos familiars per a poder optar a la percepció de la prestació, és a dir, des de 1990 la prestació per fill/a a càrrec és una prestació econòmica sota condició de recursos, encara que únicament en la seua modalitat per a menors sense cap tipus de minusvalidesa. Aquesta introducció segueix la tendència generalitzada a altres països de la Unió Europea envers la selectivitat de les diferents prestacions de protecció social i, per suposat, de la protecció a les famílies, sobretot en moments de fortes restriccions pressupostàries i en aquells estats perifèrics al centre del sistema-món (Kammerman, 1997; Tortosa, 1996). Els partidaris d'aquesta restricció de les prestacions a aquelles persones amb major grau de necessitat argumenten al seu favor la seua eficiència i rendibilitat en la tasca de redistribució vertical de la riquesa, i sobretot, de la lluita contra la pobresa.

La taula 6.19. ens mostra quin ha sigut des de 1991 el límit d'ingressos màxims i com ha evolucionat al llarg del temps.

El límit d'ingressos establert anualment ha augmentat al llarg de la dècada dels 90 passant del milió just al 1.288.655 pta. anuals (107.390 pta. mensuals) en termes corrents. El que suposa que la suma dels ingressos d'ambdós progenitors (o d'un, si es tracta de una família monoparental), tant derivats del treball com del capital o bé de caràcter prestacional, no poden superar aquesta xifra màxima per a poder rebre la prestació per fill/a a càrrec. En el cas de les prestacions per fills/es menors de 18 anys sense una minusvalidesa igual o superior al 33%, ja que la resta de categories englobades al sistema es troben exemptes d'aquesta condició.

propòsit d'aconseguir una imatge més ajustada dels sistema, he pres en consideració el salari mitjà dels treballadors/es de l'Estat[89] (taula 6.21.). De fet segons l'Índex de Costos Laborals de l'INE[90] (www.ine.es), per a l'any 2000 el salari mitjà es situava en les 203.000 pta. gairebé 30.000 pta. més que el SMI.

**Taula 6.20.**
**Relació entre el llindar d'ingressos amb el SMI en termes mensuals. Estat espanyol, 1991-2000**

| | Límit pel 1er fill/a | SMI | Diferència percentual |
|---|---|---|---|
| **1991** | 83333 | 53250 | 36.10 |
| **1992** | 83333 | 56280 | 32.46 |
| **1993** | 83333 | 58530 | 29.76 |
| **1994** | 86250 | 60569 | 29.77 |
| **1995** | 90045 | 62699 | 30.37 |
| **1996** | 94007 | 64920 | 30.94 |
| **1997** | 98477 | 66629 | 32.34 |
| **1998** | 100249 | 68040 | 32.13 |
| **1999** | 100249 | 69270 | 30.90 |
| **2000** | 103158 | 70681 | 31.48 |
| **2001** | 107388 | 72120 | 32.84 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS (Dades de desembre) i de l'INE (www.ine.es).

Per tant, duent a terme la mateixa relació entre el salari mitjà i el llindar màxim d'ingressos de les prestacions per fill/a a càrrec calculat mensualment, el primer suposa al voltant d'un 50% més que el llindar considerat.

[89] Les xifres considerades ací com a salari mitjà no prenen en consideració les diferències generades pel sexe, categoria professional i grans sectors laborals.
[90] Aquesta enquesta ha substituït des del 2001 a la *Encuesta de Salarios de la Industria i los Servicios*, ambdues realitzades per l'INE (www.ine.es/inebase).

**Taula 6.19.**
**Llindar d'ingressos dels progenitors per a poder tindre dret a la prestació per fill/a a càrrec. Estat espanyol, 1991-2001[88]**

| | Llindar anual | | Llindar mensual | |
|---|---|---|---|---|
| | pta.corrents | pta. cts. | pta.corrents | pta. cts. |
| **1991** | 1000000 | 1000000 | 83333 | 83333 |
| **1992** | 1000000 | 949240 | 83333 | 79103 |
| **1993** | 1000000 | 904682 | 83333 | 75390 |
| **1994** | 1035000 | 897424 | 86250 | 74785 |
| **1995** | 1080540 | 898118 | 90045 | 74843 |
| **1996** | 1128084 | 908463 | 94007 | 75705 |
| **1997** | 1181720 | 932859 | 98477 | 77738 |
| **1998** | 1202991 | 936486 | 100249 | 78041 |
| **1999** | 1202991 | 909937 | 100249 | 75828 |
| **2000** | 1237899 | 900704 | 103158 | 75059 |
| **2001** | 1288655 | 912909 | 107388 | 76076 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre.

En termes constants s'aprecia com el llindar d'ingressos màxims decreix, el que interprete com una focalització de les prestacions en la població beneficiària més pobra. És a dir, si el llindar en pessetes de 1991 a aquest mateix any era d'un milió i en el 2001 era de 912.909 pta. es pot afirmar que les prestacions cada vegada estàven més dirigides a aquelles famílies amb menor nivell d'ingressos. Per tant es pot considerar que la prestació per fill/a a càrrec esdevé poc a poc en una mesura de lluita contra la pobresa.

Aquest llindar d'ingressos supera al voltant d'un terç durant tot el període considerat al Salari Mínim Interprofessional (SMI). Per tant hi ha un marge per a superar aquest mínim, el que significa que el llindar agrupa a totes aquelles persones que tenen uns ingressos mensuals propers al SMI. No obstant, hem de tindre present que aquest salari mínim suposa un nivell de sou baix per a la societat la qual ens envolta. Per aquest motiu, i amb el

[88] Em limite ací al llindar d'ingressos màxims -base, encara que com hem pogut veure al capítol 4, aquest llindar pot variar segons el nombre de fills/es a càrrec.

**Taula 6.21.**
**Relació entre el llindar d'ingressos amb el salari mitjà en termes mensuals. Estat espanyol, 1991-2000**

| | Lím 1er fill/a | salari mitjà | lim/salari |
|---|---|---|---|
| **1991** | 83333 | 140090 | 59.49 |
| **1992** | 83333 | 151547 | 54.99 |
| **1993** | 83333 | 161566 | 51.58 |
| **1994** | 86250 | 169551 | 50.87 |
| **1995** | 90045 | 177221 | 50.81 |
| **1996** | 94007 | 184912 | 50.84 |
| **1997** | 98477 | 191059 | 51.54 |
| **1998** | 100249 | 195154 | 51.37 |
| **1999** | 100249 | 199147 | 50.34 |
| **2000** | 103158 | 203403 | 50.72 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS (Dades de desembre) i de l'INE (www.ine.es).

Conseqüentment es pot afirmar que es tracta d'un límit molt baix que deixa fora a una gran part de la població sobretot si tenim en compte l'augment de l'activitat femenina i, per tant, de les famílies amb doble font d'ingressos que poc a poc van esdevenint majoria. A més a més aquesta proporció ha baixat amb el pas dels anys, el que suposa que encara es protegeix a un menor volum de població segons la configuració actual del sistema.

Amb tot, podem considerar que el límit d'ingressos establert esdevé excessivament baix per a una família de classe mitjana, per la qual cosa va dirigit més a cobrir les necessitats de les famílies amb baixos ingressos (no arriba a les 110.000 pta. mensuals del 2001). És lògic afirmar que la introducció d'aquest element de comprovació de recursos representa un element de focalització de la protecció econòmica a la infància en la part de la població amb menors recursos econòmics. A més a més de tractar-se d'una prestació amb una quantia molt limitada per a compensar l'escàs nivell d'ingressos reclamat, com ja veurem al següent apartat.

Com a conclusió crec que es pot acceptar la hipòtesi de partida. Segons les dades que he analitzat està efectuant-se en els darrers anys, i sobretot arran de la promulgació de la Llei 26/1990, una desvirtuació del caràcter familiar de les prestacions per fill/a a càrrec a través d'una forta assistencialització produïda a dos nivells:

- En primer lloc, l'ampliació del subjecte-causant als que superen la majoria d'edat però demostren un grau de minusvalidesa suficient, segon el criteri de l'Administració, per a poder dur una vida quotidiana autònoma.
- En segon lloc, no superar un determinat llindar d'ingressos màxims per part dels progenitors (o del progenitor en cas de família monoparental). Un llindar per un altre costat molt escàs, com ja hem pogut veure.

En definitiva, l'exepcionalitat de les circumstàncies protegides converteix al sistema de prestacions per fill/a a càrrec més en un sistema de protecció al risc d'exclusió social que no pas en un sistema de protecció social a la família en sentit estricte, on l'estat de benestar espanyol representa un paper totalment subsidiari. Esdevé un sistema assistencial on la pretensió no és tant modificar el repartiment dels recursos entre els individus, la desigualtat en si mateixa, sinó suavitzar els extrems d'aquesta situació desigualitària per conservar el *status quo* (Simmel, 1998). Precisament la presentació d'aquesta mesura com un mecanisme de protecció a les famílies davant els riscos socials amb una constant erosió de la seua capacitat per a la compensació i el seu, cada vegada, més pronunciat tarannà assistencial comporta una legitimació del *status quo* a més a més generant un procés d'estigmatització dels beneficiaris/es de l'assignació.

### 6.3. La incidència de les prestacions per fill/a a càrrec al sistema espanyol

En aquest apartat em propose esbrinar quin grau d'incidència té el sistema de prestacions per fill/a a càrrec sorgit de la Llei 26/1990 de 20 desembre sobre la població, tant sobre la beneficiària com sobre la no beneficiària.

La meua hipòtesi de partida, en aquest cas, es basa en la consideració de que l'ínfima protecció atorgada per l'Estat a les famílies a través d'aquest mecanisme d'intervenció té més conseqüències en l'estatus de ciutadania i en el lloc que ocupen les persones a la seua societat de referència que no pas en el seu nivell de renda. A continuació passe a argumentar aquesta idea.

En primer lloc és necessari assenyalar l'existència, des del 1991, any en què es va posar en funcionament la Llei 26/1990 de Prestacions No Contributives, d'un llindar d'ingressos familiars màxims per a poder optar al dret de percepció de l'esmentada assignació. S'establia, d'aquest mode, un sistema de protecció a les famílies sota condició de recursos, selectivitat en termes d'ingressos familiars. Fins aquest moment la prestació havia sigut universal (matitzada però per la categoria professional dels potencials beneficiaris/es) (Barrios, 2001; Blasco, López i Mompartes, 1999; González Sancho, 1989; Gárate, 1991). Es focalitzava així la protecció familiar en les famílies amb menors ingressos.

Els llindars i les quanties corresponents a cadascun dels anys del decenni estudiat es resumeixen en la taula 6.22. Com es pot apreciar ambdues xifres han sigut escassament revaloritzades amb el pas dels anys perdent la seua capacitat adquisitiva, en el cas de les quanties, i incrementant la situació de pobresa en el cas de la població beneficiària.

**Taula 6.22.**
**Llindar màxim d'ingressos i quantia de les prestacions per a fills/es menors de 18 anys i sense minusvalidesa en termes anuals i mensuals. Estat espanyol, 1991-2001**

| | Anual | | Mensual | | Variació percentual | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Llindar | Quantia | Llindar | Quantia | Llindar | Quantia |
| **1991** | 1000000 | 36000 | 83333 | 3000 | ... | ... |
| **1992** | 1000000 | 36000 | 83333 | 3000 | 0 | 0 |
| **1993** | 1000000 | 36000 | 83333 | 3000 | 0 | 0 |
| **1994** | 1035000 | 36000 | 86250 | 3000 | 3.50 | 0 |
| **1995** | 1080540 | 36000 | 90045 | 3000 | 4.40 | 0 |
| **1996** | 1128084 | 36000 | 94007 | 3000 | 4.40 | 0 |
| **1997** | 1181720 | 36000 | 98477 | 3000 | 4.75 | 0 |
| **1998** | 1202991 | 36000 | 100249 | 3000 | 1.80 | 0 |
| **1999** | 1202991 | 47460 | 100249 | 3955 | 0 | 31.83 |
| **2000** | 1237899 | 48420 | 103158 | 4035 | 2.90 | 2.02 |
| **2001** | 1288655 | 48420 | 107388 | 4035 | 4.10 | 0 |
| **1991-2001** | | | | | 28.87 | 34.50 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre

Durant aquestos anys el llindar per a poder tindre dret a la prestació ha evolucionat del milió de pessetes en 1991 fins al 1.288.655 pta. en el 2001, un augment percentual d'un 28,87%. Es tracta d'un augment molt limitat que com podiem veure a la taula 6.19 (pàg. 204) ha fet perdre el poder adquisitiu de les persones que es troben per sota d'aquest lindar. És a dir, en unitats constants any rere any el llindar ha anat representat una quantitat inferior i per tant dirigint-se a una població cada vegada més pobra.

D'altra banda les quanties de les prestacions dirigides al infants menors de 18 anys sense un grau de minusvalidesa igual o superior al nivell del 33%, ha restat inamovible en les 3.000 pta. mensuals des de la seua fixació en 1991 fins l'any 1999 quan, pels efectes retroactius de la implementació de la Llei 1/2000 i la revalorització de les prestacions que va dur implícita, van passar a significar 3.955 pta. al mes, pujant a les 4.035 pta. en el 2000. Suposà un augment del 34,5% (1.035 pta. al mes) respecte les inicials 3.000 pta.

Semblant tendència han experimentat les quanties[91] en el cas dels fills/es a càrrec minusvàlids. La taula següent ens ho mostra:

**Taula 6.23.**
**Quantia de les prestacions per a fills/es minusvàlids en termes mensuals. Estat espanyol, 1991-2001**

| | Fills/es 33% | | Fills/es 65% | | Fills/es 75% | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | quantia | variació% | quantia | variació% | quantia | variació% |
| **1991** | 6000 | ... | 26000 | ... | 39000 | ... |
| **1992** | 6000 | 0 | 30000 | 15.38 | 45000 | 15.38 |
| **1993** | 6000 | 0 | 31530 | 5.10 | 47295 | 5.10 |
| **1994** | 6000 | 0 | 32635 | 3.50 | 48955 | 3.51 |
| **1995** | 6000 | 0 | 34070 | 4.40 | 51105 | 4.39 |
| **1996** | 6000 | 0 | 35580 | 4.43 | 53370 | 4.43 |
| **1997** | 6000 | 0 | 36510 | 2.61 | 54765 | 2.61 |
| **1998** | 6000 | 0 | 37280 | 2.11 | 55920 | 2.11 |
| **1999** | 7905 | 31.75 | 37955 | 1.81 | 56935 | 1.82 |
| **2000** | 8065 | 2.02 | 39060 | 2.91 | 58590 | 2.91 |
| **2001** | 8065 | 0 | 40665 | 4.11 | 60897 | 3.94 |
| **1991-2001** | | 34.41 | | 56.40 | | 56.15 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre

De l'observació de la taula es poden distingir dues tendències clarament marcades en l'evolució en aquestos 10 anys de les quanties de les prestacions dirigides als fills/es minusvàlids.

En primer lloc, en el cas dels fills/es menors amb una minusvalidesa igual o superior al 33% la tendència és molt semblant a la mostrada pels causants menors però sense minusvalidesa, és a dir, després d'un llarg període sense revalorització de les quantitats atorgades l'any 1999 aquestes augmenten en un gens menyspreable 31,7% per a després (al 2000) tornar a augmentar en un 2%. No obstant, a l'any 2001 no s'aprecia cap mena de moviment en les quanties.

Una evolució contrària mostren els causants minusvalids/es majors d'edat. Les quanties de les seues assignacions periòdiques s'han incrementat

[91] No els llindars, perquè els causants amb minusvalidesa no es troben sotmesos a la condició de recursos.

any rere any en diferents graus[92]. Després d'un acusat increment en el pas de l'any 1991 al 1992 igual a un 15,4% (de 26.000 a 30.000 pta. al mes per als fills/es amb una minusvalidesa de grau igual o superior al 65% i de 39.000 a 45.000 en el cas dels fills/es amb un grau igual o superior al 75%), les xifres continuen augmentant progressivament però en termes menys acusats. Tanmateix aquestos augments no són equiparables amb l'IPC[93] d'aquestos anys, sinó que segueixen criteris arbitraris que els fan perdre capacitat adquisitiva.

De fet, com ens mostra la taula següent les quanties de tots quatre grups de causants perden poder adquisitiu de manera constant. Per tant la inèrcia en la revalorització de les quanties dels menors i l'arbitrarietat en l'augment dels majors de 18 anys repercuteix directament en les economies de les famílies beneficiàries minvant el seu poder adquisitiu.

**Taula 6.24.**
**Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec calculades en pta, constants de 1991. Estat espanyol, 1991-2001**

| | menors no minusv. | | menors minusv. | | minusv.65% | | minusv.75% | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | pta.corrents | pta.constants | pta.corrents | pta.constants | pta.corrents | pta.constants | pta.corrents | pta.constants |
| **1991** | 3000 | ... | 6000 | ... | 26000 | ... | 39000 | ... |
| **1992** | 3000 | 2848 | 6000 | 5695 | 30000 | 28477 | 45000 | 42716 |
| **1993** | 3000 | 2714 | 6000 | 5428 | 31530 | 28525 | 47295 | 42787 |
| **1994** | 3000 | 2601 | 6000 | 5202 | 32635 | 28297 | 48955 | 42448 |
| **1995** | 3000 | 2494 | 6000 | 4987 | 34070 | 28318 | 51105 | 42477 |
| **1996** | 3000 | 2416 | 6000 | 4832 | 35580 | 28653 | 53370 | 42980 |
| **1997** | 3000 | 2368 | 6000 | 4736 | 36510 | 28821 | 54765 | 43232 |
| **1998** | 3000 | 2335 | 6000 | 4671 | 37280 | 29021 | 55920 | 43532 |
| **1999** | 3995 | 2992 | 7905 | 5979 | 37955 | 28709 | 56935 | 43065 |
| **2000** | 4035 | 2936 | 8065 | 5868 | 39060 | 28420 | 58590 | 42630 |
| **2001** | 4035 | 2858 | 8065 | 5713 | 40665 | 28808 | 60897 | 43141 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre

Incidint en aquesta minva del poder adquisitiu de les prestacions resulta molt aclaridora la taula 6.25.:

---

[92] Les diferències que mostren els increments percentuals entre ambdós grups de majors de 18 anys són a causa de l'efecte produït per l'arredoniment de les xifres.
[93] Per exemple, la taxa de variació interanual de l'IPC de l'any 1994 fou d'un 4,7 i l'increment de les prestacions se situa en un 3,5, i així constantment.

**Taula 6.25.**
**Quanties de les prestacions per fills/es a càrrec menors sense minusvalidesa respecte el SMI. Estat espanyol, 1970-2001**

| | SMI | Quantia prestació | Prestació /SMI (%) |
|---|---|---|---|
| **1970** | 3600 | 200 | 5.6 |
| **1975** | 8400 | 250 | 3.0 |
| **1980** | 22770 | 250 | 1.1 |
| **1985** | 37171 | 250 | 0.7 |
| **1990** | 50010 | 250 | 0.5 |
| **1991** | 53250 | 3000 | 5.6 |
| **1992** | 56280 | 3000 | 5.3 |
| **1993** | 58530 | 3000 | 5.1 |
| **1994** | 60570 | 3000 | 5.0 |
| **1995** | 62700 | 3000 | 4.8 |
| **1996** | 64920 | 3000 | 4.6 |
| **1997** | 66630 | 3000 | 4.5 |
| **1998** | 68040 | 3000 | 4.4 |
| **1999** | 69270 | 3955 | 5.7 |
| **2000** | 70680 | 4035 | 5.7 |
| **2001** | 72120 | 4035 | 5.6 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS (desembre), l'INE (www.ine.es), *Anuario de Estadísticas Laborales* (www.mtas.es) i López López (1996:11).

A la taula relacione les quanties mensuals de les prestacions dirigides als fills/es menors de 18 anys que no pateixen minusvalidesa amb el salari mínim interprofessional (SMI). D'aquesta manera podem veure que des de l'any 1970 la relació ha anat decreixent continuadament excepte en dos punts en el temps:

- En primer lloc, en el pas del 1970 al 1975 quan per la llei de 1971 es va revaloritzar la quantia de les prestacions en 50 pta. ja no patirien cap canvi les prestacions fins la Llei 26/1990, any en el que aquestos ínfims valors representàven un 0,5% del SMI.
- Amb la implementació de la LNPC es van revaloritzar les prestacions. Tanmateix, i a pesar que l'augment produït en els quanties fou molt considerable passant de les 250 pta. a les 3.000 pta., la proporció retornava al valor inicial, al 5,6% respecte el SMI.
- El tercer increment se situa en l'any 1999, i significa un augment de més d'un punt percentual respecte l'any anterior (del 4,4% al 5,7%). Tanmateix a l'acabament del període analitzat, al 2001, la proporció

retorna al seu valor inicial i que sembla recurrent al llarg de tot aquest temps: 5,6%.

En definitiva, i deixant de banda els possibles increments experimentats durant aquestos anys, estem fent referència a xifres molt baixes que representen una escassa proporció d'un nivell salarial que de per si és ja molt baix respecte als nivells de vida de l'actual societat espanyola. I a més s'ha de tindre present que aquestes quanties van dirigides a famílies cada vegada més pobres que necessiten per tant un major grau de recursos per poder situar-se als nivells de la comunitat de referència.

En el cas dels fills/es minusvàlids lògicament la proporció respecte del SMI és major però, excepte en el cas dels fills/es amb una minusvalidesa igual o superior al 75%, són valors gairebé inapreciables com es pot veure a la taula.

**Taula 6.26.**
**Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec amb minusvalidesa respecte el SMI. Estat espanyol, 1991-2001**

| | SMI | Fills/es 33% | | Fills/es 65% | | Fills/es 75% | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | quantia | % | quantia | % | quantia | % |
| **1991** | 53250 | 6000 | 11.27 | 26000 | 48.83 | 39000 | 73.24 |
| **1992** | 56280 | 6000 | 10.66 | 30000 | 53.30 | 45000 | 79.96 |
| **1993** | 58530 | 6000 | 10.25 | 31530 | 53.87 | 47295 | 80.81 |
| **1994** | 60570 | 6000 | 9.91 | 32635 | 53.88 | 48955 | 80.82 |
| **1995** | 62700 | 6000 | 9.57 | 34070 | 54.34 | 51105 | 81.51 |
| **1996** | 64920 | 6000 | 9.24 | 35580 | 54.81 | 53370 | 82.21 |
| **1997** | 66630 | 6000 | 9.01 | 36510 | 54.80 | 54765 | 82.19 |
| **1998** | 68040 | 6000 | 8.82 | 37280 | 54.79 | 55920 | 82.19 |
| **1999** | 69270 | 7905 | 11.41 | 37955 | 54.79 | 56935 | 82.19 |
| **2000** | 70680 | 8065 | 11.41 | 39060 | 55.26 | 58590 | 82.89 |
| **2001** | 72120 | 8065 | 11.18 | 40665 | 56.38 | 60897 | 84.44 |

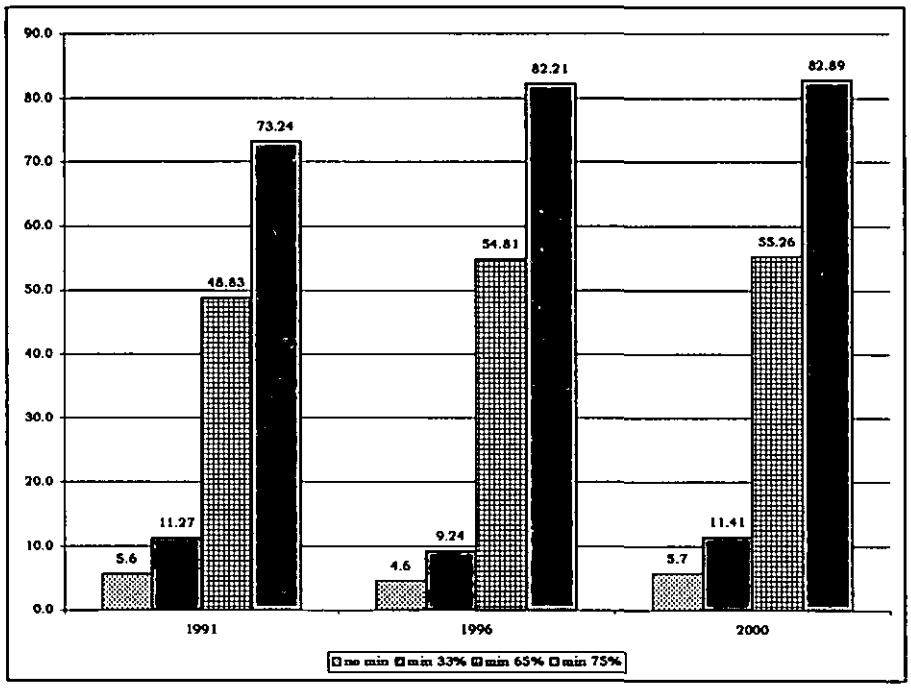
Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre

Tant en el cas dels causants amb una minusvalidesa del 33%, amb valors propers a l'11% mostren una proporció més elevada, com en el cas dels causants no minusvàlids són xifres relativament baixes (gràfic 6.1.). És en el cas dels causants amb una grau de minusvalidesa del 75% on la proporció augmenta considerablement, al voltant del 80%. Tanmateix no hem d'oblidar que aquesta prestació és justificada en el cas dels fills/es amb una

minusvalidesa extrema per la qual requereixen de l'ajut constant d'una tercera persona per a realitzar les activitats bàsiques de la vida diària (alimentar-se, higiene, vestir-se...). I la quantia de les prestacions no assoleix els, baixos, nivells del SMI. El que significa que la prestació no pot costejar un ajut als preus mínims del mercat. Serà per conseqüent imprescindible o bé contractar a algú en condicions precàries o dependre dels recursos de les famílies, recursos bé monetaris bé temporals per a l'atenció i cura de les necessitats del fill/a. L'escassa atenció protectora de l'Estat comporta un desviament de les necessitats a la xarxa familiar fomentant els valors familiaristes o bé l'exclusió (Torrabadella i Tejero, 1998).

I estem parlant d'aquells causants que majors prestacions reben. Tal i com ens mostra el gràfic les diferències són flagrants:

**Gràfic 6.1.**
**Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec respecte el SMI. Estat espanyol, 1991, 1996 i 2001**




Font:Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre

Però el SMI representa uns valors molt baixos per a la nostra societat (que no dic que no es donen, és clar). Considere per tant adient utilitzar ara el salari mitjà per a tots els treballadors/es per a poder arredonir l'anàlisi. No obstant, en el cas de les prestacions dirigides als fills/es menors sense minusvalidesa aquest salari supera el llindar d'ingressos familiars permesos, en

conseqüència he combinat a la taula el salari mitjà (fins l'any 1991) amb el llindar màxim d'ingressos mensuals, és a dir, els ingressos màxims que una família pot percebre al mes per a rebre la prestació per fill/a a càrrec.

**Taula 6.27.**
**Quanties de les prestacions per a fills/es a càrrec menors sense minusvalidesa respecte el salari mitjà i el llindar d'ingressos màxims. Estat espanyol, 1981-2001**

| | | Ingressos | Quantia prestació | % |
|---|---|---|---|---|
| Salari mitjà | **1981** | 55157 | 250 | 0.45 |
| | **1985** | 84589 | 250 | 0.30 |
| | **1990** | 125265 | 250 | 0.20 |
| Llindar màxim | **1991** | 83333 | 3000 | 3.6 |
| | **1992** | 83333 | 3000 | 3.6 |
| | **1993** | 83333 | 3000 | 3.6 |
| | **1994** | 86250 | 3000 | 3.5 |
| | **1995** | 90045 | 3000 | 3.3 |
| | **1996** | 94007 | 3000 | 3.2 |
| | **1997** | 98477 | 3000 | 3.0 |
| | **1998** | 100249 | 3000 | 3.0 |
| | **1999** | 100249 | 3955 | 3.9 |
| | **2000** | 103158 | 4035 | 3.9 |
| | **2001** | 107388 | 4035 | 3.8 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre

La taula ens mostra que la proporció de la quantia de les prestacions respecte el salari mitjà és molt baixa, no arriba a l'1%. I a partir dels 90 augmenta però es manté en proporcions molt baixes (al voltant del 3%) per a poder dir que incideixen de manera apreciable en les economies de les famílies beneficiàries.

En el cas dels causants amb minusvalidesa sí que ens és útil el salari mitjà com a indicador car són exemptes de la condició de recursos.

**Taula 6.28.**
**Quanties de les prestacions per fills/es a càrrec amb minusvalidesa respecte el salari mitjà. Estat espanyol, 1991-2001**

| | Salari mitjà | Fills/es 33% | | Fills/es 65% | | Fills/es 75% | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | quantia | % | quantia | % | quantia | % |
| **1991** | 135886 | 6000 | 4.42 | 26000 | 19.13 | 39000 | 28.70 |
| **1992** | 146471 | 6000 | 4.10 | 30000 | 20.48 | 45000 | 30.72 |
| **1993** | 155558 | 6000 | 3.86 | 31530 | 20.27 | 47295 | 30.40 |
| **1994** | 162711 | 6000 | 3.69 | 32635 | 20.06 | 48955 | 30.09 |
| **1995** | 170216 | 6000 | 3.52 | 34070 | 20.02 | 51105 | 30.02 |
| **1996** | 177336 | 6000 | 3.38 | 35580 | 20.06 | 53370 | 30.10 |
| **1997** | 182550 | 6000 | 3.29 | 36510 | 20.00 | 54765 | 30.00 |
| **1998** | 186109 | 6000 | 3.22 | 37280 | 20.03 | 55920 | 30.05 |
| **1999** | 190544 | 7905 | 4.15 | 37955 | 19.92 | 56935 | 29.88 |
| **2000** | 194698 | 8065 | 4.14 | 39060 | 20.06 | 58590 | 30.09 |
| **2001** | 202196 | 8065 | 3.99 | 40665 | 20.11 | 60897 | 30.12 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'INSS. Dades de desembre

En aquest cas les proporcions són molt més baixes que en la comparació amb el SMI, en el millor dels casos (fills/es minusvàlids amb un grau igual o superior al 75%) a penes supera el 30%. Es tracta de quanties molt baixes, tant que difícilment poden suposar una incidència considerable en les economies familiars dels beneficiaris/es. Sí en famílies amb molt poc recursos, com cada vegada sembla que és el cas de les famílies beneficiàries de les prestacions per fills/es menors sense minusvalidesa, però que tampoc suposa una incidència el suficientment significativa com per a contribuir de manera decisiva en aquestes economies.

A banda, com ja hem vist al capítol tercer, són unes quanties molt baixes comparades amb les d'altres estats de la Unió Europea i que tampoc varien per les circumstàncies del cicle vital i del tamany de la família. La comparació encara és més contraproduent per al sistema de prestacions per fill/a a càrrec si considerem el mateix sistema fiscal de l'Estat espanyol.

La llei 40/1998 de l'IRPF que va reformar el sistema de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF) va valorar una quantia, anomenada *mínim familiar* (art 40.3), que suposava aquella quantia mínima per a poder atendre les obligacions del declarant en termes familiars que és descomptat de la base imposable. El mínim familiar reflecteix la disminució de la capacitat econòmica del contribuient com a conseqüència de la càrrega econòmica que es

deriva de les persones que depenen d'ell/a, de la seua situació familiar, en definitiva (Albi, 1999; Carpio, et al., 1999; Flaquer, 2002a).

Aquest mínim valora, per a l'any 2000, el cost dels fills/es en 200.000 pta. anuals en el cas del primer i segon fill/a sempre i quan siga solter/a, convisca amb el contribuient, no supere els 25 anys d'edat ni tampoc el milió de pta. com a rendes pròpies. Aquesta quantia augmenta a les 300.000 pta. si es tracta del tercer i quart fill/a. A banda es considera l'edat dels fills/es ja que per als menors de 3 anys s'estableix un complement de 50.000 pta. i dels 3 als 16 anys, en concepte de material escolar, 25.000 pta. més.

Es tracta d'una diferenciació flagrant de mesures per a la protecció de les famílies segons nivell d'ingresos, ja que hem de tindre en compte que tan sols els que superen els tres milions i mig de pta. (al 2000) estaven obligats/des a realitzar la declaració de l'IRPF. Per tant, estem davant d'una diferenciació de la protecció econòmica a l'infància per a aquelles famílies amb més recursos, les desgravacions per fill/a a càrrec de l'IRPF, i una altra per a les famílies amb menors recursos econòmics (menor del 1.237.900 pta.), les prestacions per fill/a a càrrec. El que significa que des de l'Estat no s'atorga la mateixa valoració als fills/es de famílies riques que als de famílies pobres.

D'aquesta manera, per a l'any 2000, en una família amb un fill/a a càrrec menor de 3 anys a través de la fiscalitat (en el cas específic de les desgravacions per fill/a a càrrec) seria valorat en 265.000 pta. mentre que per la via dels subsidis aquesta valoració seria de 48.420 pta.

Si augmenten el nombre de membres de la família amb un nombre de 3 fills/es menors de 16 anys, dels quals un és menor de 3 anys, la valoració fiscal dels costos d'aquestos infants seria de 825.000 pta. mentre que en el cas dels subsidis la xifra seria igual a 145.260 pta., el que ve a representar un 17,6% de la primera quantitat. Diferències que augmenten, com ens assenyala Flaquer (2002c: 266-268), conforme augmenten els nivells de renda, a major nivell de renda major grau de desgravacions per fill/a a càrrec.

Tanmateix aquest biaix discriminatori l'estudiaré amb major profunditat a la tesi doctoral. El que m'interessa ací és precisament la mateixa diferenciació que el sistema de prestacions estableix per si mateixa amb el traçat d'una clara línia entre la població beneficiària i no beneficiària, llavors entre població necessitada i no necessitada (Saraceno, 2002).

Aquesta línia generada per la inclusió del mecanisme selectivista segons ingressos produeix, a banda dels desavantatges dels que feia referència al capítol tercer (costosos tràmits administratius, l'efecte *non take up*,etc.) un fort efecte estigmatitzador i alhora un procés d'exclusió dels fluxes de benestar de caràcter doble:

- En primer lloc, la població beneficiària per la insuficiència de les quanties de les prestacions per fill/a a càrrec que no suposa un augment real del seu poder adquisitiu.
- En segon lloc, la població no beneficiària, ja que el procés d'assistencialització del sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec l'exclou de la seua titularitat malgrat poder presentar una necessitat de rebre-la. I alhora se'ls exclou de l'única mesura de protecció econòmica de caràcter econòmic, directe i periòdic del sistema de benestar espanyol.

Malgrat el procés d'assistencialització experimentat pel sistema de prestacions per fill/a a càrrec no s'ha aconseguit reduir la pobresa relativa- si l'extrema- davant de la seua baixa intensitat protectora (Rodríguez Cabrero, 1995).

En conclusió, considere que l'actual sistema de prestacions per fill/a a càrrec representa una doble via d'exclusió, entenent l'exclusió tal i com ho fa Tezanos (1998), com un concepte de caire relacional que apel·la al fet de desprendre a una persona d'un atribut que ja li pertanyia, al qual tenia dret, és a dir, a la pèrdua dels drets i deures que implica la ciutadania social, en la qual la dimensió econòmica, la capacitat autònoma per a aconseguir els recursos necessaris que permeten cobrir les necessitats humanes bàsiques per desenvolupar-se, integrar-se i participar en la societat de què es forma part juga un paper fonamental

### 6.4. Regionalitzant la perspectiva d'anàlisi

En aquest darrer apartat tractaré de fer un esbós el més acurat possible de com el sistema de prestacions per fill/a a càrrec es distribueix per les diferents Comunitats Autònomes de l'Estat i quin és el perfil, a grans trets, de la protecció que ofereix aquest sistema a nivell regional.

He d'incidir en el fet que es tracta d'una primera aproximació a aquesta qüestió, doncs la meua és una investigació oberta i que, per tant, totes les conclusions a les que he pogut arribar no són més que apunts per on continuar investigant en un futur proper.

L'estructura del meu estudi de la variable regional del sistema prestacional té dues parts:

- En primer lloc, he analitzat quines són les principals característiques que la població beneficiària i causant adquireix a les distintes Comunitats Autònomes. Encara que compte amb tota la sèrie temporal estudiada a nivell estatal (1990/2001), també a nivell autonòmic, m'ha semblat poc operatiu alhora que escassament rellevant per als meus propòsits en aquest treball introduir la sèrie completa en cada una de les taules comentades. Per tant, he fet una tria d'anys representatius que mostraren tota l'evolució del període esmentat: 1991, 1996 i 2001.
- En segon lloc, i sense deixar de banda la caracterització que el sistema de prestacions per fill/a a càrrec pren en cadascuna de les Comunitats Autònomes, centre la meua atenció en la relació que s'estableix entre el grau de cobertura del sistema per CCAA i el nivell econòmic de les mateixes.

I per a finalitzar aquesta introducció, he d'assenyalar de nou l'extrema dificultat inherent al treball de recerca amb fonts secundàries a l'Estat espanyol, sobretot a nivell autonòmic on les dades són molt escasses malgrat la importància que considere que tenen per a poder avaluar els efectes de les diferents mesures de política social (així com d'altres intervencions estatals) implementades des d'instàncies centrals. Aquesta insensibilitat envers les possibles diferències territorials posa de manifest la concepció fortament centralista de l'Estat en els nostres governants, que té com a conseqüència una

total desinformació respecte les condicions de vida de la població en les diferents Comunitats Autònomes i per tant, una pèssima adequació de les mesures de protecció social (entre d'altres) a les especificitats dels territoris que formen l'Estat, com ocorre, des del meu parer, en el sistema de prestacions per fill/a a càrrec.

### 6.4.1. Les prestacions familiars a les Comunitats Autònomes

Com deia, considere de fonamental importància poder baixar un esglaó més en l'anàlisi al sistema de prestacions per fill/a a càrrec per tal de poder conèixer de més a prop els efectes sobre la població beneficiària d'aquestes prestacions i poder tindre una imatge més acurada del conjunt.

Per encetar aquest apartat observem en primer lloc com es distribueixen el total de les prestacions per fill/a a càrrec, sense cap mena de distinció, atorgades per Comunitats Autònomes, i com ha evolucionat aquesta distribució.

A la taula 6.29. s'observa que les Comunitats Autònomes on es concentren un major nombre de prestacions respecte la resta del territori estatal són Andalusia (amb més d'un terç del total de les prestacions a nivell estatal) i el País Valencià (que volta el 10%). Regions que mantenen el seu "lideratge" durant tot el període considerat sent el que canvia el tercer lloc d'aquesta mena de rànquing on he situat a les regions segons la seua posició percentual respecte el total de prestacions per fill/a a càrrec. En 1991 era Canàries qui ocupava el tercer lloc en quant a pes percentual amb un 7,48% però aquesta és substituïda per Catalunya en el 2001 amb un 7,94%, davant l'increment que el Principat experimenta durant el període (un 34,10%). De fet, és la comunitat que major creixement percentual mostra durant el període considerat, contradient la tendència general a la baixa amb un descens de la mitjana espanyola del 30,58% i baixades encara més acusades en el cas de Galícia, per exemple, amb un 53,11%, o Castella-La Manxa, amb un 49,96%.

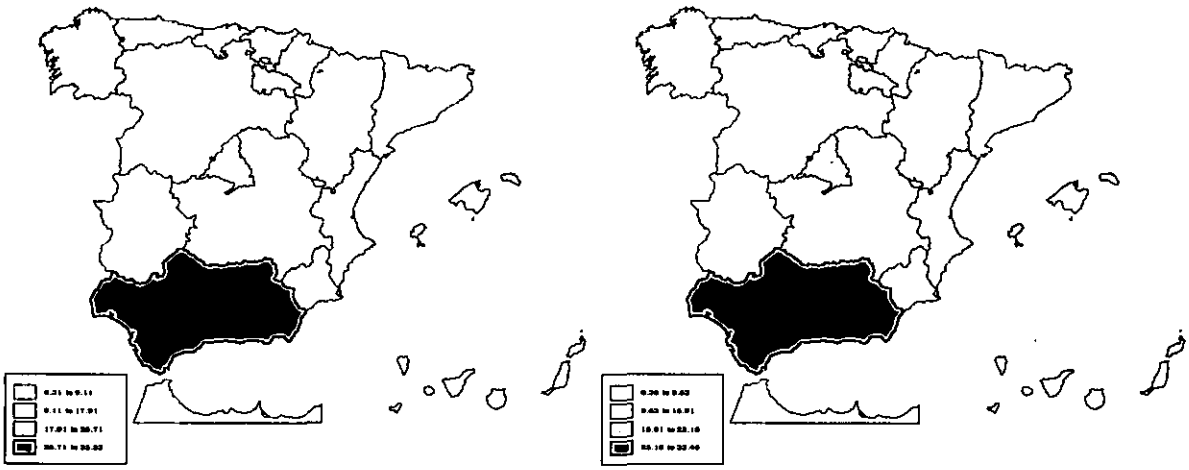
**Taula 6.29.**
**Distribució percentual del total dels causants segons CCAA.**
**1991,1996, 2001**

| | 1991 | 1996 | 2001 | Variació percentual |
|---|---|---|---|---|
| **Andalusia** | 35.52 | 35.85 | 33.45 | -34.62 |
| **Aragó** | 0.87 | 1.11 | 1.44 | 14.73 |
| **Astúries** | 1.39 | 1.63 | 1.85 | -7.26 |
| **Balears** | 1.00 | 1.32 | 1.34 | -6.81 |
| **Canàries** | 7.48 | 6.89 | 6.27 | -41.79 |
| **Cantàbria** | 0.73 | 0.93 | 0.88 | -16.44 |
| **Castella i Lleó** | 4.76 | 4.57 | 4.44 | -35.25 |
| **Castella-La Manxa** | 6.37 | 4.88 | 4.59 | -49.96 |
| **Catalunya** | 4.11 | 6.59 | 7.94 | 34.10 |
| **País Valencià** | 10.05 | 10.04 | 9.49 | -34.43 |
| **Extremadura** | 6.24 | 5.67 | 5.36 | -40.36 |
| **Galícia** | 9.35 | 7.35 | 6.32 | -53.11 |
| **Madrid** | 4.83 | 5.36 | 7.41 | 6.44 |
| **Múrcia** | 4.26 | 4.61 | 4.90 | -20.04 |
| **Navarra** | 0.46 | 0.40 | 0.52 | -21.69 |
| **País Basc** | 1.45 | 1.57 | 2.18 | 4.20 |
| **La Rioja** | 0.31 | 0.28 | 0.36 | -18.48 |
| **Ceuta i Melilla** | 0.83 | 0.94 | 1.25 | 5.01 |
| **Estat** | 100.00 | 100.00 | 100.00 | -30.58 |

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INSS. Dades de desembre.

Als següents mapes es veu amb major claredat la concentració de les prestacions per Comunitats Autònomes i com varia al llarg dels anys considerats. Endemés la representació gràfica ens mostra amb més claredat l'augment amb el pas del temps de la concentració de les prestacions per fill/a a càrrec, sobretot, a Andalusia i al País Valencià.

**Mapa 6.1.**
**Distribució percentual del total dels causants per CCAA, 1991 i 2001[94]**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INSS. Dades de desembre.

Però, ¿com canvia aquesta distribució en el cas de parar atenció únicament en el que he vingut considerant l'objecte de protecció en sentit estricte d'aquesta mesura: el fet de tindre fills/es menors dependents econòmicament? La taula 6.30. ens ofereix la resposta.

S'observen escassos canvis en aquesta nova taula respecte la primera. Andalusia continua al capdavant augmentant, això sí, el seu pes percentual. Per tant en aquesta comunitat hi ha un major pes de causants menors de 18 anys sense minusvalidesa. La segueix, voltant el 10%, el País Valencià i Galicia al 1991 i una vegada més País Valencià (9.32%) i Catalunya (6.95%) al 2001.

El que és assenyalable pel seu interés es el creixement percentual que mostren al llarg del període 1991/2001 les xifres. Aquest creixement, excepte en el cas de Catalunya amb un 11,48% i Ceuta i Melilla amb un increment del 0,61%, resulta negatiu sobretot en alguns territoris com Extremadura (61,74%) o Castella-La Manxa (56,54%), mentre la mitjana espanyola no arriba al 40%. Un decreixement que pot estar causat tant pel descens generalitzat de la

[94] Els mapes de tot l'apartat ens mostren amb la seua gradació de color com varia el fenomen estudiat per CCAA, a major intensitat del color major presència del que s'analitza a eixa CCAA. D'altra banda responen a l'ordre que s'estableix al títol de cadascun dels mapes.

fecunditat que a aquestes dues regions ha resultat ser rellevant[95] afegit al que ens assenyalen Aguilar, Gaviria, Laparra (1995) d'una minva de les pràctiques clientelistes habituals en aquestes contrades.

**Taula 6.30.**
**Distribució percentual dels causants menors de 18 anys sense minusvalidesa per CCAA. 1991,1996, 2001**

| | 1991 | 1996 | 2001 | Variació percentual |
|---|---|---|---|---|
| **Andalusia** | 36.24 | 37.83 | 36.57 | -39.00 |
| **Aragó** | 0.78 | 0.95 | 1.18 | -8.17 |
| **Astúries** | 1.34 | 1.51 | 1.61 | -27.33 |
| **Balears** | 0.96 | 1.25 | 1.26 | -20.89 |
| **Canàries** | 7.62 | 7.08 | 6.51 | -48.32 |
| **Cantàbria** | 0.68 | 0.85 | 0.74 | -34.46 |
| **Castella i Lleó** | 4.64 | 4.32 | 3.95 | -48.63 |
| **Castella-La Manxa** | 6.47 | 4.96 | 4.65 | -56.54 |
| **Catalunya** | 3.77 | 5.88 | 6.95 | 11.48 |
| **País Valencià** | 10.04 | 9.96 | 9.32 | -43.85 |
| **Extremadura** | 6.36 | 5.93 | 5.81 | -44.79 |
| **Galícia** | 9.42 | 7.26 | 5.97 | -61.74 |
| **Madrid** | 4.62 | 4.88 | 6.74 | -11.88 |
| **Múrcia** | 4.26 | 4.61 | 5.01 | -28.83 |
| **Navarra** | 0.40 | 0.28 | 0.37 | -44.95 |
| **País Basc** | 1.27 | 1.20 | 1.66 | -21.21 |
| **La Rioja** | 0.29 | 0.25 | 0.31 | -34.95 |
| **Ceuta i Melilla** | 0.84 | 0.99 | 1.40 | 0.61 |
| **Estat** | 100.00 | 100.00 | 100.00 | -39.56 |

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INSS. Dades de desembre.

Diferenciant entre causants no minusvàlids i minusvàlids – és a dir, entre sotmetre's al requisit de la comprovació de recursos o no- s'observen notables divergències. La taula 6.31. ens mostra el valor percentual dels causants amb una minusvalidesa de grau igual o superior al 33% respecte el total de

[95] De fet són escasses les Comunitats Autònomes (juntament amb Castella i Lleó) que després de la baixada de la fecunditat de mitjans dels 90 no han vist reequilibrar mínimament les seues taxes de fecunditat, tant brutes com conjunturals.

prestacions atorgades dintre de cada Comunitat Autònoma, així com la seua taxa de variació interanual (gràfic 6.2).

**Taula 6.31.**
**Distribució percentual dels causants minusvàlids respecte el total de causants per CCAA. Total sistema. 1991,1996, 2001**

| | 1991 | 1996 | 2001 |
|---|---|---|---|
| **Andalusia** | 2.05 | 4.34 | 8.62 |
| **Aragó** | 14.11 | 22.58 | 31.26 |
| **Astúries** | 7.35 | 16.27 | 27.40 |
| **Balears** | 7.50 | 13.76 | 21.48 |
| **Canàries** | 2.19 | 6.80 | 13.16 |
| **Cantàbria** | 10.25 | 17.61 | 29.60 |
| **Castella i Lleó** | 6.42 | 14.16 | 25.75 |
| **Castella-La Manxa** | 2.51 | 7.85 | 15.32 |
| **Catalunya** | 12.07 | 19.09 | 26.90 |
| **País Valencià** | 4.13 | 10.05 | 17.91 |
| **Extremadura** | 2.19 | 5.21 | 9.45 |
| **Galícia** | 3.27 | 10.50 | 21.07 |
| **Madrid** | 8.20 | 17.39 | 24.00 |
| **Múrcia** | 3.98 | 9.24 | 14.53 |
| **Navarra** | 16.34 | 35.68 | 41.19 |
| **País Basc** | 15.75 | 30.69 | 36.30 |
| **La Rioja** | 8.56 | 20.59 | 27.03 |
| **Ceuta i Melilla** | 2.64 | 5.29 | 6.72 |
| **Estat** | 4.00 | 9.34 | 16.41 |

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INSS. Dades de desembre.

El primer que s'infereix de les dades és que els causants de les prestacions per raó de minusvalidesa són, a la gran majoria de les Comunitats Autònomes, minoria, com ja veiem al primer apartat d'aquest capítol a nivell estatal. Tanmateix existeixen acusades diferències segons Comunitats.

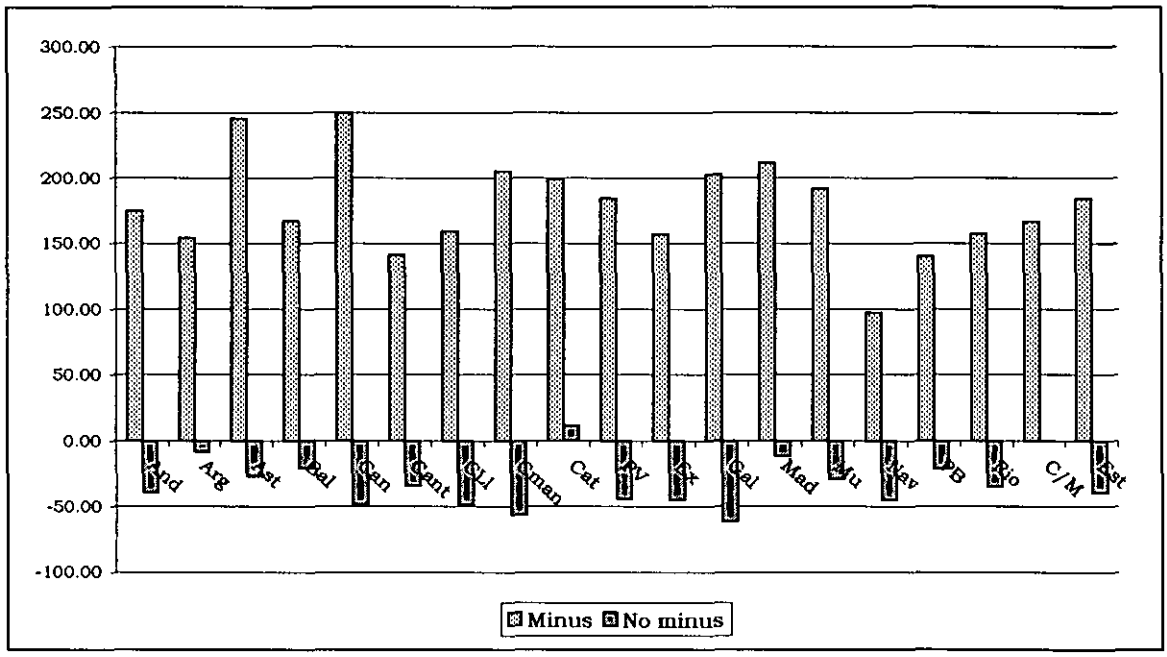
Per a l'any 1991 les Comunitats Autònomes que major proporció de prestacions per a minusvàlids/es es van atorgar van ser Navarra (16.34%), País Basc (15.75%) i Aragó (14,11%). Al 2001 continuen essent les mateixes, però experimentant un notable ascens en les xifres: Navarra arriba al 41,2%, País Basc al 36,3% i Aragó al 31,26%. Són xifres molt elevades sobretot si les comparem amb la mitjana espanyola que se situa en 1991 en un 4% creixement fins al 16,4% en el 2001. Les raons d'aquestos nivells, des del meu parer, estan basades més en la relació que estableixen amb les prestacions destinades a fills/es dependents menors de 18 anys i sense cap minusvalidesa,

que no pas per una major concentració de la població minusvàlida a aquestes contrades.

Com he assenyalat anteriorment l'increment experimentat per la població causant amb minusvalidesa és major que l'experimentat pels no minusvàlids. Així ocorre a nivell estatal i també a la gran majoria de les Comunitats. A la gràfica 6.2. es poden veure els diferents comportaments de les dades en el període analitzat tant per als minusvàlids/es com per als no minusvàlids/es.

L'augment de les xifres referides als causants amb minusvalidesa és general, resultant molt elevat a totes les Comunitats, essent les Illes Canàries i Astúries - amb un 250% i un 245,8% respectivament- les regions que major creixement mostren. La tendència és completament contrària en el cas dels causants sense minusvalidesa on a totes les Comunitats Autònomes, excepte en el cas de Catalunya amb més d'un 11% i de Ceuta i Melilla que no arriben a l'1%, disminueix el nombre de causants no minusvàlids, especialment en Castella-La Manxa i Navarra, que ens mostren el decreixement més acusat, xifrat en un 56,54% i un 44,95% respectivament

**Gràfic 6.2.**
**Variació percentual dels causants minusvàlids per CCAA.**
**Total sistema. 1991,1996, 2001**




Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INSS. Dades de desembre.

Per a concretar més aquestes diferències per territoris i per perfils de causants és convenient calcular la taxa de cobertura tal i com ja ho he fet a la primera part d'aquest capítol. Aquest càlcul ens centra en la població potencialment beneficiària, per tant ens evita en gran mesura possibles biaixos.

En la taula resultant destaquen dos aspectes[96]:

- En primer lloc, les diferències en el comportament de les taxes de cobertura en el període considerat. (a) D'una banda les CCAA que han experimentat un descens progressiu des del 1991, és el cas de Canàries, Castella-La Manxa, Extremadura, Galícia, Navarra, La Rioja. Precisament, les primeres autonomies són les que mostren un decreixement més acusat. (b) Aquelles Comunitats que malgrat l'augment viscut durant els anys centrals, el resultat final és un descens en la cobertura: és el cas de les Illes, Cantàbria, Castella-Lleó, Múrcia i el País Valencià. (c) En tercer lloc, les autonomies que han experimentat un lleuger augment general malgrat haver experimentat un decreixement respecte l'any central. En aquesta situació ens trobem amb Aragó, Astúries, Catalunya, Madrid, La Rioja i Ceuta i Melilla. (d) I finalment l'única CCAA que mostra un ascens general durant tot el període, el País Basc (encara que la seua cobertura és de les més baixes).

- En segon lloc, la diferenciació en grans grups segons la cobertura i en general el nombre de prestacions per fill/a a càrrec que es dirigeixen a aquestos territoris. (a) Per una banda, un grup de regions que al 2001 acumulen bona part de les prestacions i que, encara que com hem vist, moltes experimenten un descens acusat, encara mantenen els majors nivells de cobertura. Es tracta de Ceuta i Melilla amb un 39,65%, Extremadura amb un 27,52% i Andalusia amb un 23.6%. Totes tres superen la mitjana estatal de 13,8%. (b) Un segon grup, les taxes del qual volta el 15%, aquest grup inclou Canàries (19,26%) i Galícia

[96] La taxa de cobertura dels causants menors sense minusvalidesa és lògicament menor que la total, però en general mostra les mateixes tendències.

(14,87%). (c) En tercer lloc, les CCAA la cobertura de les quals es troba al voltant del 10%: Castella i Lleó, País Valencià, Astúries i Cantàbria. (d) I per últim, la resta de Comunitats que mostren els més baixos valors, sobretot en el cas de Navarra (4%).

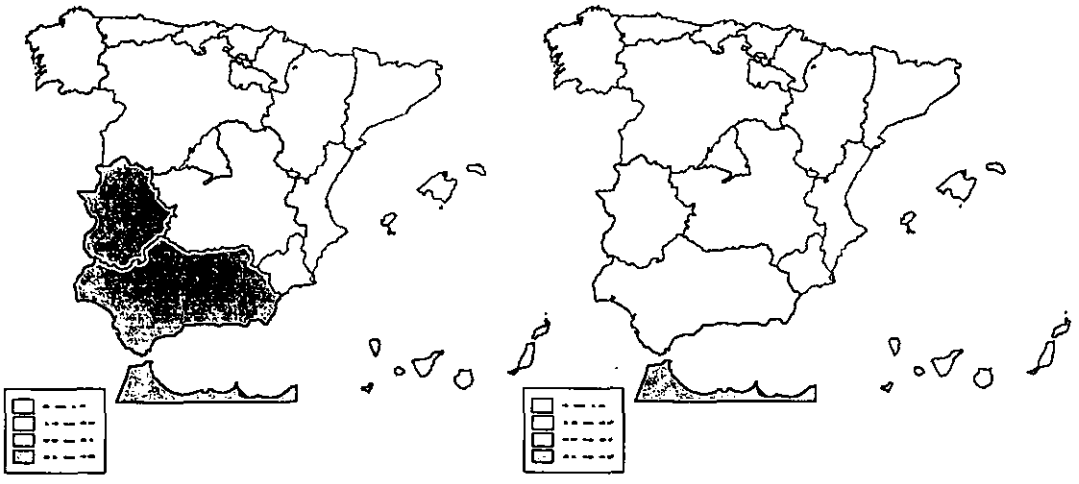
En definitiva, podem considerar que al si del sistema de prestacions per fill/a a càrrec espanyol existeixen clares diferències territorials tant d'intensitat de la protecció com de perfil de la mateixa.

**Taula 6.32.**
**Taxa de cobertura dels menors sense minusvalidesa per CCAA.**
**Total sistema. 1991,1996, 2001**

| | 1991 | 1996 | 2001 |
|---|---|---|---|
| **Andalusia** | 31.48 | 34.29 | 23.61 |
| **Aragó** | 5.47 | 7.30 | 6.38 |
| **Astúries** | 10.21 | 13.61 | 11.63 |
| **Balears** | 9.47 | 12.43 | 8.03 |
| **Canàries** | 31.15 | 30.02 | 19.26 |
| **Cantàbria** | 9.63 | 13.62 | 9.04 |
| **Castella i Lleó** | 14.75 | 15.43 | 10.77 |
| **Castella-La Manxa** | 27.28 | 21.31 | 13.70 |
| **Catalunya** | 4.70 | 8.06 | 6.61 |
| **País Valencià** | 17.90 | 19.10 | 12.56 |
| **Extremadura** | 40.10 | 38.49 | 27.52 |
| **Galícia** | 26.06 | 22.93 | 14.87 |
| **Madrid** | 6.63 | 7.68 | 7.18 |
| **Múrcia** | 24.59 | 27.45 | 20.10 |
| **Navarra** | 6.03 | 4.54 | 4.00 |
| **País Basc** | 4.82 | 5.34 | 5.48 |
| **La Rioja** | 8.75 | 8.18 | 7.18 |
| **Ceuta i Melilla** | 37.27 | 41.51 | 39.65 |
| **Estat** | 18.08 | 19.52 | 13.85 |

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INSS. Dades de desembre.

**Mapa 6.2.**
**Taxa de cobertura dels menors sense minusvalidesa per CCAA**
**1991 i 2001**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'INSS. Dades de desembre.

Tractant-se com es tracta d'un sistema basat en criteris de diferenciació sobretot econòmics – car la majoria de les famílies beneficiàries primer han de passar per una comprovació dels seus recursos i en el cas d'atorgar-se la prestació se'ls assigna una quantitat monetària -, una de les bases d'aquesta diferenciació hauria de ser l'econòmica, és a dir, el diferent nivell econòmic de les autonomies. A continuació em basaré en aquesta circumstància relacionant diverses mesures del nivell econòmic dels territoris amb les seues taxes de cobertura cercant un fil conductor que em proporcione explicacions al voltant d'aquesta diversitat i al mateix temps encete el camí per on continuar en la tesi doctoral.

### 6.4.2. Les prestacions per fill/a a càrrec: un exemple d'uniformització territorial a la protecció familiar espanyola

El que pretenc en els següents fulls és bàsicament una cosa que pot semblar molt òbvia: confirmar el caràcter assistencial de les prestacions per fill/a a càrrec de l'Estat espanyol. És a dir, tenint present que es tracta d'un sistema dirigit a les famílies amb menors ingressos i que el desenvolupament econòmic és desigual entre les Comunitats Autònomes, la concentració de la protecció, òbviament, serà major en aquells territoris amb un nivell econòmic

menor. No obstant, des del meu punt de vista, aquest resultat no és ni de lluny tant clar, ja que implica tot un seguit d'efectes discriminatoris a nivell material però sobretot simbòlic, més tenint en compte que es tracta de l'única mesura de protecció econòmica a les famílies amb fills/es dependents.

Per a la següent anàlisi he considerat més encertat basar-me en una perspectiva sincrònica en el temps. Per aquest motiu he triat com a any base el 2000, per tractar-se de l'any més actual amb major grau d'informació segons els meus interessos. A més a més també em centre en els requisits establerts per a l'accés al sistema dels beneficiaris/es amb menors a càrrec sense minusvalidesa. La qüestió que ací em plantege és: fins a quin grau podem considerar que es produeix una diferenciació per Comunitats Autònomes en al recepció de les prestacions?

Per a dur a terme aquest anàlisi em base en dues línies:

- com es relaciona nivell econòmic i taxa de cobertura del sistema
- quina incidència té en l'economia de les famílies beneficiàries aquestes prestacions i com difereix regionalment

En primer terme, em centre en el salari mitjà que a l'any 2000 rebia un treballador/a de manera ordinària en cadascuna de les autonomies. Aquesta taula ens mostra la relació existent entre el salari mitjà dels treballadors/es per Comunitat Autònoma i l'import total de les quanties atorgades als beneficiaris/es per menors sense minusvalidesa. En el supòsit (cada vegada menys habitual) que la família tan sols tinga un únic perceptor/a d'ingressos econòmics derivats del treball les famílies residents a, per aquest ordre, Extremadura, Múrcia i Castella i Lleó tenen un salari mitjà menor i per tant major percentatge representarà el llindar màxim per als ingressos respecte aquest salari, i major incidència tindrà l'import de la prestació en les economies d'aquestes famílies[97], encara que no deixa de ser una incidència ínfima donades

[97] Malgrat que com he deixat clar a la primera part d'aquest sisé capítol, les persones que reben un salari mitjà no tenen dret a la prestació, em sembla que aquesta relació ens pot ajudar analíticament a comprendre el grau d'incidència per CCAA de les prestacions ja que

les baixes quanties de la prestació. Tot el contrari ocorre a Madrid, País Basc i Navarra, que amb un salari mitjà superior a la mitjana espanyola són els territoris amb menor representació del llindar d'ingressos en el salari i menor incidència de la prestació en el nivell de vida de les famílies amb residència en aquestos llocs, no arribant al 2%.

**Taula 6.33.**
**Relació del salari mitjà amb altres indicadors de les prestacions per CCAA. Total sistema. 1991,1996, 2001**

| | Salari | Quantia/ salari | Llindar/ salari | Index |
|---|---|---|---|---|
| **Estat** | 194698 | 2.07 | 52.98 | 100 |
| **Extremadura** | 157245 | 2.57 | 65.60 | 80.76 |
| **Múrcia** | 160130 | 2.52 | 64.42 | 82.25 |
| **Castella i Lleó** | 168055 | 2.40 | 61.38 | 86.32 |
| **Galícia** | 169283 | 2.38 | 60.94 | 86.95 |
| **Canàries** | 170958 | 2.36 | 60.34 | 87.81 |
| **País Valencià** | 172910 | 2.33 | 59.66 | 88.81 |
| **La Rioja** | 177620 | 2.27 | 58.08 | 91.23 |
| **Castella La Manxa** | 180870 | 2.23 | 57.03 | 92.90 |
| **Cantàbria** | 181344 | 2.23 | 56.89 | 93.14 |
| **Andalusia** | 179892 | 2.24 | 57.34 | 92.40 |
| **Balears** | 182772 | 2.21 | 56.44 | 93.87 |
| **Aragó** | 188802 | 2.14 | 54.64 | 96.97 |
| **Astúries** | 189976 | 2.12 | 54.30 | 97.57 |
| **Catalunya** | 206224 | 1.96 | 50.02 | 105.92 |
| **Navarra** | 212295 | 1.90 | 48.59 | 109.04 |
| **País Basc** | 224951 | 1.79 | 45.86 | 115.54 |
| **Madrid** | 228360 | 1.77 | 45.17 | 117.29 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'INSS (desembre) i l'INE (IV trim.; www.ine.es).

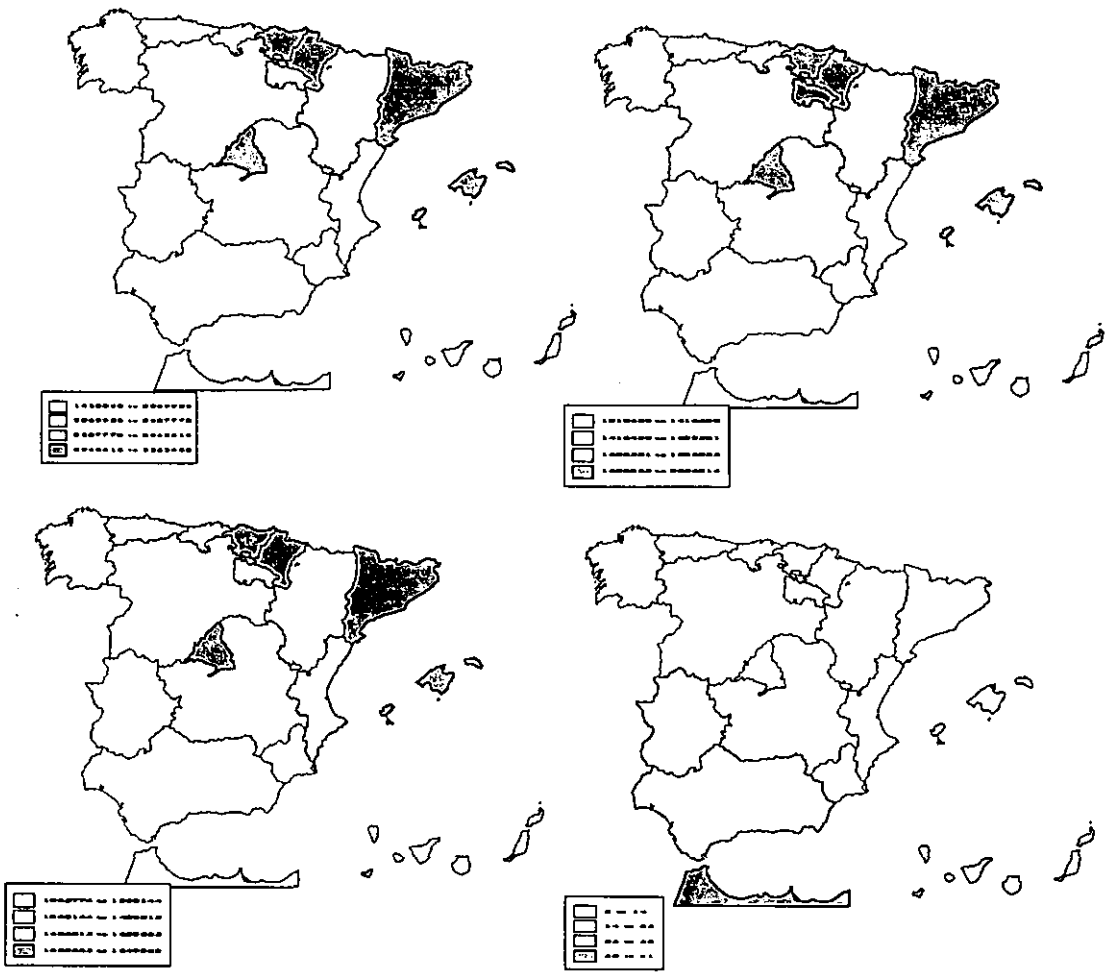
En conclusió, el que ens vénen a dir totes aquestes xifres, com les de la resta de taules que tot seguit comentaré és la diferenciació en el creixement econòmic i per tant en la qualitat de vida (entesa ací de manera unidimensional

el SMI és homogeni territorialment, i sols amb el salari mitjà es poden apreciar les diferències existents..

per qüestions analítiques, mitjançant valors monetaris) que a altres territoris autonòmics.

Aquests arguments vénen a consolidar-se amb altres indicadors que resumisc en els mapes i la taula següents.

**Mapa 6.3.**
**PIB per capita, renda per capita, despesa total en consum, taxa de cobertura per CCAA. Estat espanyol, 2000.**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'INSS (desembre) i l'INE (www.ine.es).
La relació amb les prestaciona per fill/a a càrrec s'estableix amb la quantia de les prestacions per a menors sense minusvalidesa (Qt.)
Dades: PIB per capita (preus corrents; base de 1995); Renda per capita bruta disponible; Despesa en consum final, base 1995.

**Taula 6.34.**
**Resum de la relació del diversos indicadors econòmics amb la taxa de cobertura de les prestacions per CCAA.**
**Total sistema, 2000**

| | PIB capita | | | | Renda disponible | | | | Despesa en consum | | | | Taxa cobertura | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | Índex | Qt/PIB | Posició | Valor | Índex | Qt/Rda. | Posició | Valor | Índex | Qt/Dep. | Posició | Valor | Posició |
| **Esp.** | 2539217 | 100 | 1,91 | | 1624959 | 100 | 2,98 | | 1484466 | 100 | 3,26 | | 15,97 | |
| **And.** | 1884821 | 74 | 2,57 | 17 | 1301560 | 80,10 | 3,72 | 17 | 1235045 | 83,20 | 3,92 | 15 | 26,71 | 3 |
| **Arg.** | 2717250 | 107 | 1,78 | 7 | 1786389 | 109,93 | 2,71 | 7 | 1574742 | 106,08 | 3,07 | 6 | 7,39 | 16 |
| **Ast.** | 2175164 | 86 | 2,23 | 12 | 1521899 | 93,66 | 3,18 | 12 | 1491023 | 100,44 | 3,25 | 8 | 12,45 | 9 |
| **Bal.** | 3221566 | 127 | 1,50 | 2 | 1913135 | 117,73 | 2,53 | 4 | 1763358 | 118,79 | 2,75 | 3 | 9,76 | 12 |
| **Can.** | 2415426 | 95 | 2,00 | 10 | 1506329 | 92,70 | 3,21 | 13 | 1207664 | 81,35 | 4,01 | 16 | 21,61 | 5 |
| **Cant.** | 2468503 | 97 | 1,96 | 8 | 1679964 | 103,39 | 2,88 | 8 | 1488110 | 100,25 | 3,25 | 9 | 10,90 | 10 |
| **CLleó** | 2331401 | 92 | 2,08 | 11 | 1593601 | 98,07 | 3,04 | 9 | 1390565 | 93,67 | 3,48 | 11 | 12,21 | 11 |
| **CManxa** | 2039060 | 80 | 2,37 | 15 | 1418800 | 87,31 | 3,41 | 14 | 1177526 | 79,32 | 4,11 | 17 | 16,04 | 7 |
| **Cat.** | 3056677 | 120 | 1,58 | 5 | 1859375 | 114,43 | 2,60 | 5 | 1705849 | 114,91 | 2,84 | 4 | 7,98 | 15 |
| **P.V.** | 2444543 | 96 | 1,98 | 9 | 1581201 | 97,31 | 3,06 | 10 | 1467056 | 98,83 | 3,30 | 10 | 14,92 | 8 |
| **Extr.** | 1632080 | 64 | 2,97 | 18 | 1210489 | 74,49 | 4,00 | 18 | 1063774 | 71,66 | 4,55 | 18 | 30,65 | 2 |
| **Gal.** | 2007281 | 79 | 2,41 | 16 | 1390107 | 85,55 | 3,48 | 16 | 1334229 | 89,88 | 3,63 | 12 | 16,93 | 6 |
| **Md.** | 3383459 | 133 | 1,43 | 1 | 1941827 | 119,50 | 2,49 | 3 | 1849252 | 124,57 | 2,62 | 1 | 8,58 | 13 |
| **Mur.** | 2137727 | 84 | 2,27 | 13 | 1374662 | 84,60 | 3,52 | 15 | 1314348 | 88,54 | 3,68 | 13 | 22,97 | 4 |
| **Nav.** | 3203762 | 126 | 1,51 | 3 | 2013553 | 123,91 | 2,40 | 2 | 1780587 | 119,95 | 2,72 | 2 | 5,46 | 18 |
| **P.B.** | 3170984 | 125 | 1,53 | 4 | 2034213 | 125,19 | 2,38 | 1 | 1693287 | 114,07 | 2,86 | 5 | 6,35 | 17 |
| **Rioja** | 2909758 | 115 | 1,66 | 6 | 1831813 | 112,73 | 2,64 | 6 | 1524703 | 102,71 | 3,18 | 7 | 8,30 | 14 |
| **Ceu/Mel** | 2099958 | 83 | 2,31 | 14 | 1543374 | 94,98 | 3,14 | 11 | 1278802 | 86,15 | 3,79 | 14 | 42,67 | 1 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades d'INSS (desembre) i l'INE (www.ine.es).
La relació amb les prestacions per fill/a a càrrec s'estableix amb la quantia de les prestacions per a menors sense minusvalidesa (Qt.)
Posicions ordenades en sentit descendent.
Dades: PIB per capita (preus corrents; base de 1995); Renda per capita bruta disponible; Despesa en consum final, base 1995.

Tots i cadascun dels indicadors triats ens assenyalen una direcció única: són aquelles zones més pobres (en termes generals) les que concentren la gran majoria de les prestacions per fill/a a càrrec implementades. Els mapes ajuden a clarificar aquesta relació: a major intensitat dels colors en els tres primers (indicadors econòmics) menor intensitat en el darrer (taxa de cobertura). És més, es poden diferenciar clarament, en especial en els extrems, quatre grans grups segons la intensitat de la protecció i per tant del seu nivell econòmic:

- En primer lloc Ceuta i Melilla, Extremadura, Andalusia, Múrcia i Canàries, les Comunitats Autònomes més pobres i per tant les, Comunitats Autònomes amb major nivell de concentració de les prestacions en les seues famílies.
- En segon lloc, amb un intensitat de protecció mitjana-alta incloc al Galícia, Castella-La Manxa, País Valencià, Astúries, Cantàbria.
- Intensitat protectora mitjana–baixa: Castella i Lleó, Balears, Madrid, La Rioja, Catalunya, Aragó.
- I per últim, com les Comunitats amb menor grau de protecció mitjançant aquest sistema: País Basc i Navarra.

*Precisament es tracta d'una diferenciació que coincideix amb la que fan* EDIS et al. (1998: 164) on les famílies pobres es distribueixen d'aquesta manera per a l'any 1996[98]:

- El primer grup amb una taxa de pobresa elevada -superant el 30%- s'ubiquen a Extremadura, Ceuta i Melilla.
- Superant la mitjana estatal (19,4%) però sense arribar a quotes tan elevades com el grup anterior, és a dir, sense arribar al 30% trobem a Andalusia, Canàries, Castella i Lleó, Castella-La Manxa i Múrcia.
- Als voltants de la mitjana estatal estarien Aragó, Galícia i el País Valencià.
- Astúries, Cantàbria, Catalunya i La Rioja, al voltant del 15% de taxa de pobresa, inferior a la mitjana estatal, tendrien per tant una pobresa moderada baixa.

---

[98] Consideren viure sota el llindar de la pobresa, viure amb menys del 50% de la renda neta disponible.

- I una altra vegada en darrer lloc, Madrid, País Basc i Navarra amb una taxa de pobresa familiar baixa amb valors propers al 10%.

Una classificació molt pareguda a la realitzada pel CES (1997) per al període 1981-1991 per al qual són les Ciutats Autònomes de Ceuta i Melilla les que mostren un major grau d'increment de la pobresa i les CCAA d'Extremadura, Andalusia, Canàries, Castella-La Manxa i Múrcia, a més a més de les esmentades Ceuta i Melilla on major incidència té la pobresa. Al contrari de Navarra, Madrid, Balears, País Basc.

Logicament, ja que es tracta d'una prestació de marcat tarannà assistencial, són les CCAA amb un menor desenvolupament econòmic les que mostren un major grau de cobertura[99]. Seguint criteris de redistribució de la riquesa a nivell territorial, el comportament d'aquestes prestacions gaudeix de certa justificació. Tanmateix, i com hem vist a l'anterior apartat, la incidència de les quanties sobre els pressupostos de les famílies és tan ínfima que aquesta redistribució es buida de contingut totalment.

Endemés crec que és necessària una contextualització d'aquestes mesures al seu lloc de recepció, a les especificitats pròpies de cadascuna de les Comunitats tant a nivell econòmic com social i familiar. Sense aquesta contextualització el resultat és un sistema desigual que produeix marcades repercussions amb resultats discriminatoris.

Tanmateix, com bé fa esment l'informe, cal tindre en compte la diferenciació del nivell de preus (molt més baix a les CCAA més pobres com Andalusia, i més elevat a territoris com Catalunya on la pobresa no té tanta incidència. Aquest fet ve a significar la mesura de la pobresa segons nivell de renda sobreestima la seua incidència allà on mostren ser més alts (Extremadura, Castella-La Manxa, Castella i Lleó, Aragó i Múrcia, mentre infraestima aquesta incidència en aqulles regions on els preus relatius superen la mitjana estatal: Catalunya, Balears, País Basc, Navarra i Madrid (CES, 1997).

---

[99] Precisament les CCAA amb major presència del món rural presenten una situació més acusada de pobresa i la recepció d'un volum major de prestacions socials (CES, 1997; Rodríguez Cabrero, 1995).

És l'exemple de Catalunya, seguint l'estudi realitzat per Joan Oliver (2001). L'autor fixa, per a l'any 1996, en la xifra de 300.000 les famílies que considera pobres, un 14,3% del total de famílies catalanes, utilitzant com a criteri el llindar del 50% de la despesa equivalent. O bé Navarra que malgrat tindre un creixement econòmic superior a la mitjana i per tant ocupant una posició privilegiada respecte a altres indrets de l'Estat equiparable gairebé als nivells europeus, podem trobar, a mitjans dels 90, 87.000 llars en procés d'exclusió, 5.3% del total de les llars i un 6% de la població (Laparra, 2002: 61). També l'informe del CES (1997) així ens ho assenyala, hi ha grans bosses de pobresa en aquells territoris on els índex de pobresa són relativament baixos, com és el cas de Catalunya i Madrid, a més a més de ser una pobresa molt més severa.

Per tant, també a les zones on es considera que hi ha un creixement econòmic important existeixen bosses significatives de pobresa, especialment amb les actuals transformacions als fluxes de benestar que vulnerabilitzen, com hem vist al capítol cinqué, als grups de població més febles.

Per concloure, la insensibilitat del sistema de prestacions per fill/a a càrrec respecte les diferències regionals és patent. Gestionat des d'una instància central i imposant un mateix llindar i quantia a tots els beneficiaris/es independentment del espai on es visca (i ací també incloc les diferències entre el tamany de l'àmbit de residència, la diferència rural-urbà[100]) pot provocar grans greuges comparatius tant a nivell material com simbòlic. Especialment s'ha de tindre en compte el grau de deslegitimació que provoca la pervivència d'un Estat de benestar gestionat i dissenyat de manera central que veta a determinades CCAA de l'única mesura de política familiar de caràcter econòmic i directe que existeix a Espanya.

[100] De fet autors com ara Mingione (1999) han posat de manifest una major incidència de la pobresa en les grans urbes, el que caldria confirmar per al cas que ens ocupa.

### 6.5. Conclusions. Les prestacions per fill/a a càrrec: personificació del familiarisme espanyol

En aquest llarg capítol he tractat d'oferir un precís esbòs del que són les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol mitjançant la revisió i anàlisi de les estadístiques que l'INSS proporciona. La principal conclusió que he extret del meu estudi és que l'actual configuració d'aquesta mesura representa un element residual de la ja per si feble política familiar espanyola, sent els seu principal resultat l'enfortiment dels valors familiaristes en la provisió de benestar al si de la societat espanyola.

Han sigut vàries les línies argumentals que m'han conduït a aquesta conclusió. Per començar, la patent pèrdua del lloc central que la política familiar ocupava durant el règim franquista que l'ha dut a considerar-se un canal d'intervenció pública de caràcter perifèric. Es tracta però d'una tendència ja iniciada en els últims anys del règim franquista, malgrat que dissimulada per una exacerbada retòrica en favor de la família, i agreujada per la intencionada desvinculació a les maneres franquistes pels diferents governs democràtics. Estretament relacionat amb aquest menysteniment de les polítiques familiars trobe el decreixement dels recursos econòmics destinats a la mateixa i per consegüent de la incidència en les famílies que les reben.

Les escasses quanties de les assignacions juntament amb el constant i acusat increment del cost de criança i educació dels fills/es i del cost de la vida en general comporta que les prestacions suposen una incidència mínima en la població beneficiària més enllà del valor simbòlic, i el contingut estigmatitzador, que comporta ser assenyalada com a població beneficiària d'una mesura de marcat caràcter assistencial.

A més a més conflueix en aquesta pèrdua de valor compensatori l'elevat grau d'inflexibilitat de les prestacions respecte els canvis en les necessitats produïts al llarg del cicle vital i de la trajectòria laboral de les persones. Un fet que resulta encara més flagrant per l'enorme diferenciació existent respecte el sistema fiscal espanyol i la valoració que els atorga als infants. En aquest cas, el mínim que s'estableix per a poder criar a un fill/a se situa en les 200.000 pta. a l'any (al 2000), més de quatre vegades el valor de la prestació (48.420 pta. al 2000). A més a més tenint en compte les diferències en les necessitats que generen el canvi en el nombre de fills/es i l'edat dels mateixos. La

comparació resulta encara més greu si tenim en compte que es tracta de mesures diferenciades pels nivells econòmics de la població beneficiària, el sistema fiscal dirigit a les classe mitjanes/altes (el límit per a l'obligatorietat de presentar la declaració de l'IRPF se situa a l'any 2000 en els tres milions i mig de pta.) i les prestacions per a les clases baixes (que no superen 1.238.000 pta. anuals) (Flaquer, 2002b).

Aquest mateix fet d'establir un llindar màxim d'ingressos -familiars- per a poder optar al dret de la prestació condueix a incidir en la conversió del sistema de prestacions per fill/a a càrrec en una mesura assistencial ja encetada en el 1985 amb la inclusió d'un complement per a les famílies amb menors ingressos deixant la prestació ordinària a uns valors ínfims (250pta. des del 1971 fins 1985).

D'altra banda la Llei 26/1990 en la qual es fonamenta l'actual sistema de prestacions va suposar la diversificació del perfil dels causants i per tant dels beneficiaris/es. Es van introduir unes prestacions amb major nivell econòmic i exemptes d'acomplir amb la condició de recursos per a aquelles famílies que tingueren al seu càrrec a fills/es amb un grau de minusvalidesa igual o superior al 33%. Aquest fet suposa un transvasament dels recursos vers uns objectius no estrictament familiars, a banda de suposar per als causants minusvàlids una escassa incidència en els seus nivell de vida i la generació d'un fort lligam de dependència vers els seus progenitors o tutors al ser aquestos els beneficiaris de la prestació. No se'ls considera, per tant, des del sistema com a ciutadans/es, sinó que el seu estatus de ciutadania deriva de la seua situació de minusvalidesa i del fet que tinguen a una persona que es faça càrrec d'ells/es (generalment els progenitors). A més no s'aconsegueix reduir la pobresa infantil (Meil, 2002).

Aquest panorama conclou amb les gran diferències regionals existents amb la recepció de les mesures, que si bé poden estar justificades per una redistribució de la riquesa a nivell territorial, al cap i a la fi suposa establir clares diferències en termes de protecció familiar, ja que és presentada com una mesura de política familiar i no de lluita contra la pobresa. Sota la justificació de l'establiment d'un requisit d'ingressos establert des d'una instància central i sense ser matitzat per les especificitats pròpies de cadascuna de les regions es generen fortes discriminacions en la protecció.

Progressivament s'ha anat construint un Estat del benestar subsidiari, dependent de la fallida de la resta de xarxes de protecció social, especialment la família. Tan sols mostra una mínima protecció en circumstàncies d'excepcionalitat, bé derivades per l'escassetat d'ingressos econòmics, bé derivades per la situació que en les famílies genera tindre a càrrec fills/es amb una sever grau de minusvalidesa. A més precisament aquesta subsidiareitat enforteix els valors familiaristes beneficiosos per als problemes de finançamet de l'Estat,però no precisament per a les persones (especialment per a les dones, principals encarregades de les tasques de cura que l'Estat delega en les famílies). En conclusio, són més raons polítiques que no pas demogràfiques o socials les que determinen les característiques d'un sistema de protecció familiar (Kammerman, 1997).

# CONCLUSIONS

## 1. Principals pretensions de la recerca

El propòsit que m'he plantejat en aquest treball de recerca ha sigut assolir una imatge el més ajustada possible a la realitat del sistema de prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol. La finalitat ha estat realitzar una primera aproximació a aquest sistema que m'oferira els elements bàsics per tal de col·locar els fonaments de la tesi doctoral, investigació més àmplia en la qual ha de desembocar aquest treball de recerca.

Aquest propòsit reclamava, al meu parer, dues línies bàsiques de treball:

- En primer lloc, una exhaustiva anàlisi bibliogràfica al voltant de tres eixos temàtics estretament relacionats entre si i amb significatives connexions amb l'objecte d'estudi. Aquestos eixos teòrics són:
  - El mateix sistema de prestacions per fill/a càrrec a l'Estat espanyol: he pretés esbrinar quis són els seus principals trets característics, en què es diferencia d'altres sistemes de la Unió Europea, quin és el seu funcionament, quins els seus criteris rectors, com ha evolucionat fins a presentar l'actual aparença, etc.
  - Les polítiques familiars, en sentit ampli, un instrument de l'Estat per a la incidència en la vida de les famílies on s'integra el sistema de prestacions per fill/a a càrrec analitzat i amb les quals comparteix molts trets del desenvolupament històric i conceptual.
  - Els processos d'exclusió per raó de mancança econòmica. Davant del fet que el sistema de prestacions familiars espanyol és clarament un sistema selectivista en quant a ingressos, he considerat necessari analitzar com es desenvolupen els processos pels quals s'exclou a part de la població del gaudiment d'uns mínims vitals en relació a la comunitat de referència.

- En segon lloc, l'anàlisi de les dades que sobre les prestacions per fill/a a càrrec recopila i publica anualment l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), principal font d'evidència empírica respecte el funcionament de les prestacions per fill/a a càrrec a Espanya. Aquestes dades, malgrat les enormes limitacions inherents –sobretot per al dibuix del perfil de la població beneficiària- m'han permès esbossar els contorns d'un sistema prestacional que ha resultat estar enormement desvinculat de la realitat social.

A la introducció plasmava les qüestions inicials que han guiat el meu treball i que es podien resumir en una: com s'estructura el sistema espanyol de prestacions per fill/a a càrrec i quina evolució ha experimentat en la darrera dècada. El treball realitzat em permet ara respondre a la pregunta formulada de manera suscinta per a després entrar en més detall a relatar cadascuna de les troballes que he assolit en aquest, inicial, treball de recerca.

Considere que el sistema de prestacions per fill/a a càrrec vigent a l'Estat espanyol és una feble mesura de benestar. Es tracta d'un sistema que suposa una nul·la protecció a la infància davant els estrictes requisits establerts per a poder optar al dret de l'assignació però, sobretot, per la seua ínfima quantia no equiparada al nivell de vida actual a la societat espanyola, així com la seua inflexibilitat davant dels canvis en les necessitats que es produeixen al llarg del cicle vital (i laboral) i segons el lloc de residència. Al capdavall el que ens mostra és un escàs coneixement per part dels legisladors/es i dels gestors/es públics de la realitat en què viu la societat espanyola, el que equival a afirmar que el que reflecteix és una absència de compromís per part de l'Estat amb les necessitats de la població.

La hipòtesi central del meu treball es bifurca en tres subhipòtesis més concretes i que he donat resposta al llarg del curs de la recerca.

En primer lloc, em qüestionava si les actuals prestacions per fill/a a càrrec responien a uns objectius purament familiars, ja que així són presentades, o bé tenien altres propòsits. Els resultats obtinguts em duen a

afirmar que a través d'una focalització de les prestacions vers les famílies amb fills/es a càrrec més pobres i vers les famílies amb fills/es a càrrec amb minusvalidesa, juntament amb l'erosió de la seua capacitat protectora, es dilueix el seu contingut familiar perdent el que he definit com a tal, és a dir, permetre que la població puga, sense penalitzacions, desenvolupar el projecte vital i familiar que decidesca (Flaquer, 2000a).

En segon terme, em proposava cercar els elements que em permeteren validar la segona de les meues hipòtesis en la qual em qüestionava al voltant del grau d'incidència de les prestacions en les rendes de la població beneficiària com de la no beneficiària. Encara que les dades que he obtingut al respecte no poden oferir una resposta definitiva, sembla que les evidències es dirigeixen a afirmar que el grau d'incidència és nul. A pesar de que per a famílies amb uns recursos econòmics molt baixos tot ingrés suposa un mínim alleujament, aquesta raó no justifica les ínfimes quanties assignades. Especialment en el cas de les quanties dirigides a les famílies amb menors a càrrec sense minusvalidesa, però també en el cas dels causants que presenten una minva important de les seues capacitats físiques i psíquiques, les quanties de les prestacions són massa baixes en relació al nivell de vida que els envolta. Per tant, no crec que aquestes prestacions es puguen considerar una aportació significativa, ni que donen resposta als criteris d'eficiència i eficàcia en què es basa la introducció de la condició de recursos (Math, 1995; Grignon i Math, 1996).

Per concloure, he pretés esbrinar fins a quin punt les diferències regionals incloses a l'Estat espanyol es tenien en compte amb l'estructuració del sistema analitzat. En aquest sentit, les prestacions per fill/a a càrrec, davant el seu tarannà marcadament assistencialista, es dirigeixen a les Comunitats Autònomes, en termes generals, més pobres, deixant de banda altres amb un creixement econòmic més potent. Tenint en compte que es tracta –formalment- d'una mesura de protecció familiar, no de lluita contra la pobresa, aquesta diferent distribució regional suposa un biaix discriminatori en no dirigir l'única prestació familiar econòmica, de caràcter periòdic i directe, de manera igualitària a nivell territorial.

Aquestes són les conclusions més rellevants del meu treball i que responen als inquiriments inicials que em feia a l'inici de la recerca. A continuació argumentaré més profundament els resultats obtinguts.

## 2. Principals resultats obtinguts

### 2.1. La insuficiència de la informació de l'INSS

Em sembla imprescindible començar aquest recull de les principals troballes assolides durant el meu treball de recerca denunciant la precarietat de la informació estadística oferida per la Seguretat Social.

Com he assenyalat al llarg del meu treball, les dades disponibles sobre el sistema de prestacions per fill/a a càrrec són molt limitades malgrat la gran quantitat d'informació requerida en el moment de sol·licitud del dret a la prestació. Tota aquella persona potencialment beneficiària de l'esmentada prestació ha d'omplir, obligatòriament, un imprès on se li reclama tot un seguit d'informació sobre la seua situació vital: ocupació laboral, estat civil, data i lloc de naixement, lloc de residència, nivell d'ingressos, etc. a més a més de fer constància de tot canvi que en aquesta situació es produesca.

Aquesta gran limitació impedeix elaborar una completa anàlisi sobre el sistema. Impedeix conèixer quin és el perfil general del beneficiari/e: en quin tipus de família viu, quina trajectòria laboral ha tingut, quina és la seua edat i la dels seus fills/es, si és home o dona, quin és el seu lloc de naixement, per tant si són o no immigrants. I coneixent aquest perfil podríem saber, car es tracta d'una mesura assistencial dirigida als més necessitats, quin és el perfil de la població necessitada i quina és la seua situació (i les dels seus fill/es), i en quina mesura són recolzats per la prestació atorgada.

Aquesta limitació s'agreuja amb la negativa per part de la direcció de l'INSS davant la meua demanda d'un extracte de la informació recopilada a través de les sol·licituds acceptades. Aquesta negativa posa en evidència, almenys, la reàcia actitud dels gestors/es de l'INSS de dur a terme una avaluació d'aquesta mesura de política familiar, bé per ignorància respecte al que representa un treball de recerca d'aquestes característiques, o bé, al contrari, perque són plenament conscients del que representa alhora de la ínfima incidència d'aquestes mesures en el nivell de vida dels beneficiaris /causants, així com del lloc que ocupa aquest sistema en l'entorn europeu.

Al capdavall, el que ens ve a posar en evidència és el desinterés existent al voltant del suport econòmic a la infància a l'Estat espanyol, visible tant als nivells de suport que assoleix el sistema com a l'escassa informació que proporciona.

### 2.2. Consideració de les prestacions per fill/a càrrec com a talaia

Una de les principals conclusions extretes del meu treball remet a la capacitat explicativa de les prestacions per fill/a a càrrec sobre les complexes i dinàmiques relacions que es produeixen entre família, Estat i mercat en la canalització del benestar i, per conseqüent, en les dinàmiques d'inclusió/exclusió d'aquest mateix benestar.

L'estudi del sistema de protecció econòmica a la infància permet observar quin grau de compromís adquireix l'Estat en l'atenció a la família, la consideració dels límits entre l'àmbit públic i l'àmbit privat, i com s'insereix l'assumpció dels costos de la criança i educació dels fills/es en aquestes esferes. A més a més, el tarannà assistencial que presenten aquestes mesures apel·la directament a la situació de les famílies amb menors ingressos; per conseqüent, també ens ofereix informació al voltant de l'atenció a la població en situació de vulnerabilitat i el grau d'incidència de les prestacions en aquesta situació.

Al capdavall d'aquesta complexa xarxa d'interaccions que es produeix entre els tres principals agents proveïdors de benestar trobem la particular conceptualització de l'estatus de ciutadania de la societat espanyola, quin és el seu abast i com repercuteix en el model de benestar propi de l'Estat. Cal per tant una reflexió al voltant del que representa ser ciutadà/na a la societat espanyola i com influeix en aquesta consideració els diferents fluxes de benestar: una reflexió que requereix una mirada crítica que tinga en compte no sols l'eix de desigualtat de la classe social sinó també el del gènere, l'edat i l'ètnia. Tanmateix la manca de dades suficientment desagregades impossibilita, de moment, realitzar aquesta anàlisi des del sistema de prestacions per fill/a a

càrrec i ens demostra alhora la manca d'atenció per l'avaluació de les pròpies mesures d'assistència de l'Estat espanyol.

D'altra banda, i com bé ens assenyalen Lewis i Piachaud (1992), l'assumpció dels costos generats per la criança i l'educació dels fills/es suposa dues qüestions fonamentals que ens remeten directament a les diferències per gènere existents a la societat occidental: la divisió dels recursos dintre d'una mateixa família i la relació entre salari i treball juntament amb la valoració del treball de cura dels membres dependents de la família. Ens procura, alhora, una perspectiva de gènere que – com he esmentat al capítol cinqué- ens posiciona davant de la emergència de la monoparentalitat encapçalada per dones com a factor d'empobriment, punta de l'iceberg de la pobresa femenina i, per extensió, de la pobresa infantil.

Definitivament el sistema, de protecció econòmica a la infància esdevé un *espai de confluències* on desemboquen els principals factors explicatius respecte el funcionament a la societat espanyola del repartiment del benestar i de la funció que acompleix en aquesta l'Estat del benestar. Estudiant aquest sistema obtindré un privilegiat lloc per a l'observació i la reflexió al voltant de nombroses qüestions que esdevenen a la societat actual, cabdals en la seua estructuració.

### 2.3. El pes de la variable històrica en la configuració de les prestacions per fill/a a càrrec

Seguint a Castles (1993) i al seu concepte de "famílies de nacions", considere fonamental la variable històrica i cultural en l'estudi del sistema de prestacions per fill/a a càrrec davant el seu contingut aclaridor. Escrutar el passat i analitzar el procès de construcció històrica i social del sistema de prestacions a Espanya resulta trascendental per a poder obtindre una idea integral de la seua aparença actual però, sobretot, de la seua progressiva pèrdua de capacitat compensatòria com a política de protecció social a la famílies.

En introduir una perspectiva històrica és més fàcil percebre de quina manera el règim franquista, sobretot als seus primers anys, ha condicionat tant l'actual sistema de benestar espanyol general com, sobretot, la protecció social a la família. El franquisme utilitzà un determinat model de família, caracteritzat pel conservadurisme i la preminència de l'autoritat paterna, per construir a sobre, no sols el seu sistema de benestar social, sinó també de política econòmica i àdhuc de legitimació política i ideològica. De fet, les mesures de política familiar esdevingueren la font principal de referents ideològics del règim durant tota la seua existència, malgrat que progressivament aquestes mesures adquiriren un contingut simbòlic més que no pas real. Aquesta equiparació del franquisme amb les mesures de política familiar i els seues efectes sobre l'estatus de la dona, contribuïren a que als inicis del règim democràtic a l'Estat espanyol - marcats per la cerca continua del consens juntament amb la intenció dels líders polítics del moment d'evitar qualsevol record al règim anterior - a deixar de banda la família com a objecte de protecció social a favor d'altres camps d'acció com l'educació, la sanitat o el sistema de pensions.

Fins l'any 1990, sota un govern central socialista, no podem parlar d'un veritable intent de reforma integral del sistema de protecció a la família. La promulgació de la Llei 26/1990 de 20 de desembre de Prestacions No Contributives suposà una reforma del sistema de prestacions per fill/a a càrrec en la qual desemboquen les circumstàncies del context social del moment a banda del bagatge històricament adquirit. Aquesta dil·lació en el temps d'una més que necessària reforma, - sobretot pel contingut simbòlic del manteniment, gairebé inalterables, de mesures de protecció franquistes -, va generar la pervivència de mesures autoritàries, mai revaloritzades segons el nivell de vida del moment i mancades de tot valor compensatori (Iglesias de Ussel i Meil, 2001; Valiente, 1996, 1997a, 1997b).

En aquest sentit, ens trobem, malgrat les últimes reformes, davant d'un sistema on romanen al seu si trets propis de la construcció franquista, un tret compartit amb la resta de l'Estat de benestar espanyol, visible en la significativa fragmentació del sistema basada en el mercat laboral i en les categories professionals més que no pas en els valors de ciutadania.

No obstant, en els darrers temps sembla haver reviscolat el debat públic al voltant de la ideoneïtat d'introduir mesures de protecció familiar al sistema

de benestar espanyol o bé reformar les ja existents. En l'eterna campanya electoral en la que s'ha convertit la vida política actual la protecció a la família ha emergit com un element valorat, com un element que explotar electoralment i mediàtica. Encara que aquesta postura duu implícits molts perills, ens fa palesa la rellevància que, poc a poc, van adquirint les polítiques familiars en el debat públic, deixant de banda la prevenció política de fer referència a un element que s'eregí com l'adalil de la protecció social al règim dictatorial.

Com deia, moltes han sigut les referències a les famílies i a la necessitat d'oferir-les una xarxa de protecció des d'instàncies públiques en el darrers mesos. Tanmateix, de moment, està donant magres resultats. Per exemple, des del Ministeri de Treball i Afers Socials –dirigit pel Partit Popular- va anunciar a finals del 2002 un conjunt de mesures de protecció a les famílies de caire econòmic (per exemple, la gratuïtat total de l'educació infantil), fiscal (desgravacions en el tram autonòmic de l'IRPF on governe el PP per a les famílies amb fills/es menors de 3 anys o famílies nombroses) i de serveis (creació d'una xarxa de noves places d'escoles bressol). Cap atenció, però, a les prestacions per fill/a a càrrec. Mesures que manifesten el punt de partida netament conservador que enalteix el paper de la família (així doncs, de les dones) com a responsable principal de l'atenció a les persones dependents i la promoció de la natalitat (com a solució a l'increment de la immigració forània).

D'altra banda, el principal partit de l'oposició, el Partit Socialista (PSOE) -especialment des del Partit Socialista de Catalunya (PSC)[101]- també s'ha mostrat un interés per la qüestió familiar. A nivell estatal destaca la proposta de retornar a una prestació de pagament únic per naixement modulada en funció de la renda on s'assignarien 3.005€ en el cas del segon fill/a i 6.010 en el cas del tercer/a, així com l'elevació de l'import de la prestació per fill/a a càrrec a 1.202€ anuals, equiparant-la al mínim familiar per descendent de la Llei 40/1998 de l'IRPF[102].

---

[101] Cal assenyalar la rellevància que des de fa cert temps tenen les qüestions relacionades amb la família al Principat de la mà de la coalició governant, com he assenyalat al capítol quart. La proposta més rellevant del PSC per als meus propòsits ha sigut la implementació d'una prestació econòmica directa i universal de 8.000 € anuals per fill/a a càrrec.

[102] *El País*, 9 de novembre de 2001; *La Vanguardia*, 10 de novembre de 2001, pàg. 68; *ABC*, dilluns 12 de novembre de 2001, pàg. 37; *El País*, dilluns 19 de novembre de 2001, pàg.4 (suplement Catalunya); *El Periódico*, dijous 17 de gener de 2002, pàg. 29; *El País*, dijous 21

Poc a poc, sembla, deixem de banda el llegat dictatorial almenys a nivell de protecció social a les famílies. No obstant, i de moment, es tracta d'una assumpció de la rellevància social d'aquestes mesures en el pla teòric ja que la pràctica és encara escassa.

### 2.4. EROSIÓ DEL PODER COMPENSATORI DE LES PRESTACIONS PER FILL/A A CÀRREC

Molt relacionada amb els primers resultats de la meua anàlisi, he trobat una patent pèrdua del poder compensatori de les prestacions per fill/a a càrrec al llarg d'aquestos anys. S'ha produït una fossilització de la capacitat de compensació dels costos de la criança i educació dels fill/es generada per la seua escassa atenció i que conduia a la no revalorització facilitant l'impacte negatiu de la inflació sobre el valor de les prestacions.

El comportament de les prestacions per fill/a a càrrec a l'Estat espanyol reflecteix un progressiu enfebliment de la protecció social a la família – cal tenir en compte, que des de 1985 l'única prestació econòmica dirigida a la família era la prestació per fill/a a càrrec- tant a nivell de recursos destinats (el que és clarament visible amb la comparació del percentatge del PIB dirigit a aquest àmbit d'acció dels anys 50 amb l'actual) com a nivell simbòlic amb la desaparició de l'agenda política de la família com a objecte de protecció. L'Estat de benestar espanyol respecte la família està esdevenint subsidiari, focalitzant-se en oferir protecció social a aquells casos de comprovable situació de desempar.

La política familiar ha perdut pes en el sistema general de protecció social deixant de banda el lloc preeminent que ocupava al règim autoritari per a ocupar d'altre perifèric, no obstant fou una pèrdua ja iniciada al mateix període de dictadura encara que l'escassa motivació dels diferents governs i altres institucions democràtiques per a la política familiar la conduiren a les actuals ínfimes xifres (Iglesias de Ussel i Meil, 2001). Es tracta d'una tendència

---

de març de 2002, pàg 24; *El País*, dimarts 9 d'abril de 2002, pàg. 49; *El País*, diumenge 27 d'octubre de 2002, pàg.22; *El País*, diumenge 3 de novembre de 2002, pàg.19.

perfectament visible amb les dades. Tant la proporció dels recursos destinats a la protecció familiar (més en concret, a les prestacions econòmiques) respecte el PIB espanyol, com a l'evolució que el pes d'aquest àmbit de protecció ha experimentat respecte la resta de la protecció social. És, a més a més, una tendència compartida amb la resta d'estats del Sud d'Europa i que situa a aquestos quatre territoris meridionals en la pitjor posició respecte la Unió Europea en quant a la protecció a les famílies, sobretot a nivell de prestacions amb contingut econòmic, que representen el nucli central d'aquest estudi.

Per tant, i malgrat les iniciatives actuals de complimentar ja des d'instàncies centrals (per exemple amb la deducció per maternitat) com a través de la implementació per part de les autonomies (Andalusia, Aragó, Cantàbria, Navarra i Catalunya) de les seus pròpies mesures de protecció familiar de caràcter econòmic, la importància del poder de compensació de les càrregues familiars és molt poc rellevant al sistema espanyol.

### 2.5. El procés d'assistencialització de les mesures de suport econòmic directe a les famílies

Des de l'entrada en vigor de la Llei 26/1990 de 20 de desembre (LNPC) considere que les prestacions per fill/a a càrrec han vist desvirtuat el seu tarannà familiar, és a dir, l'objectiu de donar suport a les famílies quan tenen un fill/a i durant el període en el qual depèn econòmicament dels progenitors, com ens assenyala Flaquer (2000a) quan ens defineix la política familiar. Aquesta desvirtuació es basa en un constant procès d'assistencialització, encetat ja en anys anteriors a l'entrada en vigor de la Llei 26/1990 i que es duu a terme a través de dues vies:

- introducció de nous perfils de causants/beneficiaris que ha suposat un transvasament dels recursos vers aquestos nous perfils: fills/es a càrrec minusvàlids majors d'edat.
- focalització del suport en la població més pobra

*La conversió d'una mesura de política familiar en una altra de protecció a la minusvalidesa*

La introducció de la variant de les prestacions per fills/es majors de 18 anys però, sempre i quan pateixen una minusvalidesa de grau igual o superior al 65% suposa, des del meu punt de vista, una minva de la importància del caràcter familiar de les prestacions. El seu propòsit ja no és tant oferir recolzament econòmic a les famílies amb fills/es a càrrec sinó donar suport a les famílies que pateixen de determinades circumstàncies més o menys excepcionals, en aquest cas que examinem, tindre fills/es a càrrec amb un grau sever de discapacitat que disminueix la seua autonomia vital, i les dades així ho fan patent.

Es tracta, per tant, d'una nova font de desvirtuació del tarannà familiar d'aquestes prestacions. No consisteix en optar per un o un altre grup de població al qual protegir sinó per la coexistència d'ambdós, sempre amb unes quanties suficients i un mínim de flexibilitat que adeqüe la prestació a les eventualitats implícites en el cicle vital dels beneficiaris/es i causants. Endemés el fet d'incloure en el sistema a les persones majors de 18 anys, amb minusvalidesa, com a fills/es a càrrec, com a mesura de protecció de caire familiar i per tant, dependent dels pares suposa també una minva del seu estatus de ciutadania, facilitant l'emergència d'una relació de dependència entre pares i fills/es, complicant encara més que assoleixen una mínima autonomia com a individus.

Davant d'açò, crec que seria necessari disgregar aquestes dues modalitats, és a dir, implementar unes mesures estrictament per a minusvàlids/es basades en el seu propi estatus de ciutadania i en el dret inherent a aquest estatus de poder gaudir d'un nivell econòmic que els permeta dur una vida el més autònoma possible. D'altra banda, una mesura de caràcter estrictament familiar, dirigida a les families amb fills/es menors a càrrec que els permeta costejar els alts costos econòmics i d'oportunitat que suposa la criança dels fills/es.

*Les prestacions per fill/a a càrrec com a lluita contra la pobresa*

La promulgació de la Llei 26/1990 de Prestacions No Contributives va significar una profunda transformació del sistema espanyol de prestacions per

fill/a a càrrec. Un dels elements transformadors va vindre per l'aprofundiment del tarannà assistencial que encetà la Llei 26/1985 – i el seu complement per a famílies amb baixos ingressos- amb la incorporació de dos nous elements:

- La virtual diferenciació entre una modalitat contributiva i una altra no contributiva sense cap tret bàsic que les diferencie.

- L'establiment d'un llindar d'ingressos màxims per a poder beneficiar-se de la prestació per fill/a a càrrec.

En primer lloc, la introducció en el sistema de prestacions per fill/a a càrrec d'una modalitat no contributiva representa l'acceptació com a beneficiària de tota aquella persona que, acomplint un seguit de requisits – lligam filiatiu, convivència, llindar d'ingressos màxims-, no es trobe donada d'alta, o d'altra figura assimilada, a cap dels règims de la Seguretat Social.

La integració al sistema d'aquesta modalitat no contributiva es va presentar com un pas decisiu vers la universalitat; suposava la ruptura amb la configuració professionalista del sistema, abarcant a tota aquella persona que tot i trobar-se en situació "protegible" segons la seua trajectòria laboral no tenia dret.

No obstant, des del meu punt de vista i analitzant les dades, no es pot parlar de manera estricta d'una universalització. Malgrat que el nombre de les prestacions no contributives per fill/a a càrrec existents al sistema espanyol mostra una tendència ascendent durant el decenni considerat, aquest augment no es dona tant en termes absoluts com per l'adquisició d'una major rellevància respecte la modalitat contributiva, ja que a nivell absolut el nombre de prestacions no contributives ha mostrat un decreixement amb el pas dels anys (capítol sisé). Per tant, mostra un descens menys acusat que l'experimentat per la modalitat contributiva, no un augment significatiu. A més, la incorporació de manera paral·lela d'uns requisits molt estrictes, sobretot en relació als ingressos familiars, desvirtua totalment aquesta pretesa universalitat, ja que són poques les famílies que poden accedir a la prestació.

L'actual sistema de prestacions no suposa cap mena d'exclusió per qüestions professionals, però sí que es produeix per raó d'ingressos. Certament, mitjançant la introducció de la condició d'ingressos s'ha avançat molt en el procés de limitació de la protecció social a l'assistència, o sia, a l'atenció estatal estrictament dirigida a aquelles persones que no compten amb l'aixopluc de cap

altra font de benestar, de manera suficient almenys. En aquesta circumstància es troben les famílies amb uns ingressos familiars per sota del llindar establert, que com he posat de manifest a l'anàlisi de cas, llindar que any rere anys perd en capacitat adquisitiva.

Seria una opció encertada implementar una mesura de protecció econòmica universal, i amb una quantia adient al nivell de vida actual, per a tots els xiquets/es on foren aquestos els titulars del dret –com ja ocorre a altres estats de la Unió Europea- evitant així complicacions administratives i assolint una millor adequació als episodis d'inestabilitat familiar i/o laboral dels pares i mares que poden provocar la pèrdua de l'assignació de manera temporal o total. A més a més suposaria revestir a la mesura d'un veritable tarannà familiar assumint des de l'Estat el compromís de compensar a les famílies amb fills/es a càrrec el cost que aquestos suposen, tant a nivell monetari com d'oportunitat.

L'exepcionalitat de les circumstàncies protegides converteix al sistema de prestacions per fill/a a càrrec més en un sistema de protecció al risc d'exclusió social que no pas en un sistema de protecció social a la família en sentit estricte on l'Estat de benestar espanyol representa un paper totalment subsidiari, carregant a les famílies (a les dones) aquelles tasques d'atenció i de cura dels membres dependents, introduint un biaix discriminatori tant vers les dones com vers aquelles persones sense uns lligams de parentiu suficientement sòlids.

### 2.6. Les prestacions per fill/a a càrrec com a element d'exclusió

L'anàlisi mostra també al sistema de prestacions per fill/a a càrrec com un sistema de gran feblesa protectora, rígid als canvis per a respondre a les diferents necessitats de les famílies segons l'evolució del cicle vital i laboral, amb un marcat biaix assistencial i discriminatori, que se centra més en circumstàncies excepcionals: una situació de pobresa severa i la minusvalidesa dels fills/es.

Exclou, per tant, a una gran part de la població de gaudir de suport estatal per raons familiars, bé per tindre uns ingressos superiors al límit fixat (el que no significa que siguen suficients per a poder dur una vida adequada als nivells de la comunitat de referència) o bé perquè no es té en compte que les necessitats són variables. Per exemple, el fet de fixar en l'edat dels 18 anys el límit per a deixar de ser considerat fill/a dependent, sense introduir elements de flexibilitat en el cas de que els fills/es continuen els seus estudis o bé no aconsegueixen una feina suficientment estable i digna per a dur una vida autònoma resulta, quan més no, paradoxal. L'objectiu d'aquesta prestació, en principi, és oferir suport econòmic a aquelles famílies amb escassos recursos i amb fills/es dependents econòmicament; per tant fins que no finalitzara, en termes generals, aquesta dependència, el subsidi hauria de continuar. El fet d'establir un límit d'edat fixe, sense possibilitats per allargar la percepció de la prestació més enllà de l'estat de minusvalidesa, trasllueix una patent inadequació de la gestió de les prestacions als objectius marcats inicialment, sobretot perque a l'Estat espanyol l'emancipació dels fills/es cada vegada resutla més complicada.

D'altra banda la introducció d'un llindar màxim d'ingressos per a poder tindre dret a rebre la prestació remet a la intenció dels legisladors/es de convertir-lo en un sistema dirigit directament a la redistribució vertical, no horitzontal. És a dir, l'actual configuració de les prestacions per fill/a a càrrec és dirigit a la lluita contra la pobresa més que no pas a la compensació de les famílies que tenen fills/es menors a càrrec, a evitar que aquelles persones que decideixen en el seu projecte vital tenir fills/es no tinguen que veure minvar excessivament el seu nivell de vida. Però les ínfimes quanties establertes neguen ja d'entrada un possible assoliment dels objectius.

A més a més la flagrant diferència en la valoració dels costos dels fills/es existent entre els que es beneficien del sistemas de prestacions i els que ho fan a través del sistema fiscal, penalitza encara més aquest sistema. De fet, com hem vist al capítol sisé al sistema fiscal es valora els costos dels fills/es amb un mínim familiar de 200.000 pta. a l'any (any 2000), més de quatre vegades la quantia que es proporciona (48.420 pta.) a les famílies que no cobren més de 1.238.000 anuals com a ingressos familiars. La discriminació de llindars així resulta més que patent. Endemés, com ens assenyala Flaquer (2002b) a major nivell de renda, major nivell en les desgravacions de la renda imposable de

l'IRPF. Per tant, el sistema de protecció econòmica a la infància estableix unes clares demarcacions entre la població per raó d'ingressos amb total impunitat. D'aquesta manera es marca una línia divisòria entre els inclosos en els fluxes de benestar i els exclosos d'aquestos fluxes i per tant necessitats de la prestació, el que augmenta el risc de patir un efecte estigmatitzant (Math, 1995; Saraceno, 2002).

Però a banda d'aquesta desprotecció de les famílies per part de l'Estat el que comporta és un augment de desconfiança vers la capacitat de protecció per part de l'Estat produint-se un enfortiment d'altres fonts de benestar: en el cas d'Espanya, la xarxa familiar. No obstant, malgrat que podem considerar que el familiarisme fou durant la dècada dels 80 i 90 una xarxa de protecció útil contra la pobresa (Mercader, 2002), hui en dia davant l'avançat procés d'individualització el familiarisme que fomenta el mateix Estat de benestar esdevé un factor exclusògen, ja que no s'admeten les dependències econòmiques familiars que abans que s'aceptaven com a vàlides, agreujant-se les ja existents formes de desigualtat.

En definitiva, i com a repte per comprovar en l'elaboració de la tesi doctoral, pense que el sistema de protecció econòmica a la infància establert a l'Estat espanyol, més en concret les prestacions per fill/a a càrrec, representa una doble via d'exclusió, entenent l'exclusió com un concepte de caire relacional que apel·la al fet de desprendre a una persona dels drets i deures que implica la ciutadania social, en la qual la dimensió econòmica, la capacitat autònoma per a aconseguir els recursos necessaris que permeten cobrir les necessitats humanes bàsiques per desenvolupar-se, integrar-se i participar en la societat de què es forma part juga un paper fonamental. Considere que en el sistema de prestacions econòmiques per fill a càrrec s'observa una doble exclusió patida per:

- Població beneficiària per la insuficiència de les quanties de les prestacions per fill/a a càrrec que no suposa un augment real del seu poder adquisitiu però sí conseqüències estigmatitzadores.
- Població no beneficiària, ja que el procés d'assistencialització del sistema de prestacions econòmiques per fill/a a càrrec l'exclou de la seua titularitat malgrat de tractar-se d'una de les escasses mesures de

política familiar en sentit explícit existents a l'Estat de benestar espanyol.

### 2.7. REGIONALITZANT LES DIFERÈNCIES

L'anàlisi realitzat també mostra una patent insensibilitat del sistema de prestacions per fill/a a càrrec respecte les diferències regionals existents a l'Estat espanyol. L'actual sistema de prestacions gestionat des d'una instància central i imposant un mateix llindar i quantia a tots els beneficiaris/es, independentment de l'espai on es visca (i ací també incloc les diferències entre el tamany de l'àmbit de residència i la diferència rural-urbà) pot provocar rellevants greuges comparatius tant a nivell material com simbòlic.

Tal i com s'aprecia al capítol sisé les prestacions per fill/a a càrrec es concentren en unes escasses Comunitats Autònomes, davant el tarannà del mateix sistema aquelles més pobres relativament (Andalusia, Extremadura, Ceuta i Melilla). Un fet que si bé troba la seua legitimació en la cerca d'una redistribució de la riquesa a nivell territorial, s'ha de tindre present que es tracta, o almenys així és presentada i comptabilitzada en les estadístiques, d'una mesura de protecció a les famílies; llavors acumular un gran volum de prestacions en unes determinades autonomies suposa una desprotecció de les famílies esbiaixada territorialment, generant greuges comparatius importants, tant perquè a aquests territoris els nivells de preus són menors que a la resta de l'Estat com perque a les autonomies considerades més riques s'hi poden trobar importants bosses de pobresa.

Aquests greuges, suposen un elevat grau de deslegitimació d'un programa gestionat i dissenyat de manera central que veta a determinades Comunitats Autònomes de l'única mesura de política familiar de caràcter econòmic i directe existent a Espanya.

### 3. El cost dels fills/es, un assumpte privat

Com a cloenda cal assenyalar una evidència en la qual tots els resultats vénen a confluir: la total privatització dels costos de criança i educació dels xiquets/es. Amb diferències, però.

La primera, i fonamental, diferència és la que s'estableix entre les classes mitjanes/altes i les classes baixes, per a les quals s'assignen diferents mesures de protecció econòmica a la infància: la fiscalitat i les prestacions per fill/a a càrrec. Una dualitat discriminatòria, ja que no s'obtenen els mateixos resultats ni en termes materials ni sobretot en termes simbòlics. L'escassa valoració que dels fill/es de famílies amb baixos recursos econòmics comporta a l'actualitat l'Estat de benestar espanyol, sobretot en relació amb les famílies de majors nivell d'ingressos, suposa un clar signe de la capacitat discriminatòria de l'Estat de benestar, una gradació dels diferents estatus de ciutadania.

Aquesta consideració dels cosots de criança i educació dels infants com hom privat també suposa un augment dels valors familiaristes pels quals el proveïment de benestar recau en les famílies, el que equival a parlar de dones. S'estableix d'aquesta manera una clara discriminació de gènere dificultant que les dones ocupen un lloc a l'esfera pública en igualtat de condicions que els homes.

L'actual xarxa de protecció social a la famila no ofereix un suport suficient als individus per tal de dur endavant un projecte de vida. La manca més patent i amb efectes més flagrants en el cas de les famílies amb un únic proveïdor d'ingressos econòmics – especialment en el cas de les mares soles – que han de viure amb un nivell de vida excessivament baix que limita les expectatives de vida de tots els seus membres, sobretot de les dones, joves i infants.

Cal, en definitiva, una reflexió crítica i una necessària reorientació de la política familiar que assumeixa completament un ferm compromís amb la ciutadania (entesa en un sentit ampli i sense diferències d'estatus) que la protegeixa dels efectes de la constants transformació de la societat que l'envolta.

## BIBLIOGRAFIA

ADELANTADO, J.; NOGUERA, J.A.; RAMBLA, X. (2000) "El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales" a Adelantado (coord.) *Cambios en el Estado del Bienestar*, Barcelona: Icaria. pp. 23-61.

AGUILAR, M.; GAVIRIA, M.; LAPARRA, M. (1995) *La caña y el pez. Estudio sobre los Salarios Sociales en las Comunidades Autónomas. 1989-1994.* Madrid: Fundación FOESSA.

ALBERDI, I. (1999) *La nueva familia española.* Madrid: Taurus-Pensamiento.

ALBI, E.; GARCÍA, J.L. (1999) *Sistema fiscal español. Edición 1999-2000.* vol. 1. Barcelona: Ariel

ALCÁZAR, R.L. (1976) *La Seguridad Social y la protección a la familia en España.* Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo. Colección Tesis Doctorales.

ALMEDA, E. (2002a) "Les famílies monoparentals i les ruptures matrimonials". A Flaquer, L. (coord.) *Informe sobre la situació de la família a Catalunya. Un intent de diagnòstic.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social. pp.120-43.

– (2002b) "Familias monoparentales y rupturas matrimoniales en Cataluña: apuntes para un debate." A Flaquer, L. (ed.) *Polítticas familiares en la Unión Europea.* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. pp. 87-132.

– (2003) *La monoparentalitat/ marentalitat a Catalunya. Perfils, necessitats i percepcions.* Barcelona: Secretaria de la Familia, Generalitat de Catalunya. (en premsa).

ATKINSON, A.B. (1995) "On targeting and family benefits." A Atkinson (ed.) *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe.* Cambridge: University Press.

ATKINSON, A.B.; RAINWATER, L; SMEEDING, T. (1995) "Income distribution in European countries." A Atkinson (ed.) *Incomes and the Welfare State. Essays on Britain and Europe.* Cambridge: University Press. pp. 41-63

BALBO, L. (1994) "La doble presencia." A Borderias, C.; Carrasco, C.; Alemany.C.; (comp.) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales.* Barcelona: Icària Fuhme.

BARRIOS, G. (2001) *Prestaciones familiares por hijos a cargo.* Cuadernos de Aranzadi Social, 9. Elcano: Ed. Aranzadi.

BECK, U. (1992) *Risk Society: Towards a New Modernity.* Londres: SAGE.

BENAVIDES, A. (2001) *Guía práctica de Prestaciones de la Seguridad Social.* Barcelona: Il·lustre Consell de Col·legis Oficials de Graduats Socials de Catalunya.

BIRMINGHAM, D. (1995) *Historia de Portugal.* Cambridge: Cambridge University Press.

BLASCO, J.F., LÓPEZ, J., MOMPARTES, M.A. (1999) *Curso de Seguridad Social. Regímen General y prestaciones contributivas.* València: Tirant lo Blanch.

BRADBURY, B. JENKINS, S.; MICKLEWRIGHT, J. (2001) "Conceptual and measurement issues." A Bradbury, B.; Jenkins, S.P.; Micklewright, J. (eds.) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries.* Cambridge: Cambridge University Press. pp. 27-61.

BRADBURY, B.; JÄNTTI, M. (2001) "Child poverty accross twenty.five countries." A Bradbury, B.; Jenkins, S.P.; Micklewright, J. (eds.) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries.* Cambridge: Cambridge University Press. pp. 62-91.

BRADSHAW, J. et al. (1993) *Support for Children. A comparison of arrangements in fifteen countries.* Londres: HSMO.

BRADSHAW, J. (1997a) "Le partage du coût de l'enfant. Les transfers de revenus à caractère familial en Europe en 1996" en *Futuribles*, núm. 224. pp.69-83.

– (1997b) "Child Welfare in the United Kingdom: Rising Poverty, Falling Priorities for Children." A Cornia, G.A. i Danzinger, S. (eds.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995.* New York: Clarendon Press Oxford. pp.210-32.

– (ed.) (2001) *Poverty: the outcomes for children.* Londres: Family Policy Studies Centre. Occasional Paper, 26.

BRULLET, C. (2000) "El debat sobre la conciliació Ocupació-Família en el marc de la Unió Europea." *Revista Catalana de Sociologia*, núm. 12. pp. 155-85.

BRULLET, C.; PARELLA, S. (2003) "Politiques de serveis a les famílies: residualitat pública en un context cultural 'familiarista". A Gomà, R. i Subirats, J. (coords.) *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000). Vol1. Autonomia i Benestar.* Barcelona: Universitat de Barcelona i Universitat Autònoma de Barcelona.

CANNAN, C. (1999) "Children and Europe." A Tunstill, J. (ed.) *Children and the State. Whose the problem?* London: Cassen. pp.54-69.

CANTÓ, O.; MERCADER, M. (2001) "Youg people leaving home: the impact on poverty in Spain." A Bradbury, B.; Jenkins, S.P.; Micklewright, J. (eds.) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries.* Cambridge: Cambridge University Press. pp.215-65.

CARLOS, M.P.; MARATOU-ALIPRANTI, L. (2000) "Family policy and new family forms: The cases of Greece and Portugal." A Pfennig i Bahle, *Families and family policies in europe: comparative perspectives.* Frankfurt am Main: Peter Lang.

CARPIO ET AL. (1999) "Familia, ahorro y política fiscal. Un análisis comparado con la Unión Europea." A Carpio, M. (coord.) *Política fiscal y familia.* Madrid: Fundación Argentaria. pp.23-126.

CARRASCO, C. et al. (1997) *Mujeres, trabajos y politicas sociales: una aproximación al caso español.* Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

CASTEL, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós.

CASTLES, F. G.; MITCHELL, D. (1991) "Identifiying Welfare State règimes: The links Between Politics, Instruments and Outcomes" a *Governance.* vol. 5. núm.1. Cambridge: Basil Center. pp.1-26,

CASTLES F. G. (ed.) (1993) *Families of Nations. Patterns of Public policy in Western Democracies.* London: Dartmouth.

COLOMINAS, X. (2002) "La institucionalització de les polítiques familiars a Catalunya". A Flaquer, L. (coord.) *Informe sobre la situació de la família a Catalunya. Un intent de diagnòstic.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social. pp. 235-50.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES) (1997) *Informe. La pobreza y la exclusión en España.* Madrid: CES.

CORNIA, G.A. (1997) "Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries: From the End of World War II to the End of the Cold War Era." A Cornia, G.A. i Danzinger, S. (eds.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995.* New York: Clarendon Press Oxford. pp.25-63.

CORNIA, G.A.; DANZINGER, S. (1997) "Common Themes, Methodological Approach and Main Findings." A Cornia, G.A. i Danzinger, S. (eds.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995.* New York: Clarendon Press Oxford. pp.1-22.

COUSINS, C. (1999) *Society, Work and Welfare in Europe.* London: Macmillan.

DALY, M. (1994), "Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach" a Sainsbury, D. (ed.) *Gendering Welfare States.* London, Thousands Oaks, New Delhi: SAGE. pp.101-17.

DANZINGER, S; RAINWATER, L; SMEEDING, T. (1997) "Making social Policy Work for Children; Towards a More Effective Antipoverty Policy." A Cornia, G.A.; Danzinger, S. (eds.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995.* New York: Clarendon Press Oxford. pp. 368-89.

DANZINGER, S; DANZINGER, S.; STERN, J.; (1997) "The American Paradox." A Cornia, G.A. i Danzinger, S. (eds.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995.* New York: Clarendon Press Oxford. pp. 181-209.

DUMON, W. (1987) "La politique familiale en Europe occidentale: Une réflexion sociologique". *L'Année sociologique*, núm. 37. pp.291-308.

– (1992) *European Observatory on National Family Policies: national family policies in EC countries in 1991.* Brussels: Comission of the European Communities. Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs.

EDIS ET AL.(1998) *Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general.* Madrid: Fundación FOESSA.

ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Cambridge: Polity Press.

– (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales.* Barcelona: Ariel.

– (2002) "A Child-Centred Social Investment Strategy." A Esping-Andersen, G. *et al. Why We Need a New Welfare State.* Oxford: Oxford University Press.

EUROPEAN COMISSION (2002) *Social Protection in the Member States and the European Economic Area [01.01.2002]* online: http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/missoc_201_eu.htm.

EUROSTAT (2000) *Living Conditions in Europe. Statistical pocketbook.* Luxembourg: European Commission.

– (2001) *Yearbook, The Statistical Guide to Europe, 1989-1999.* Luxembourg: European Commission.

FAGOAGA, M. (1964) "La protección a la familia en la Ley de Bases de la Seguridad Social". A *Revista de Política Social,* núm. 61. Madrid: Instituto de Estudios Políticos. pp. 239-252.

FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A.; TOBIO, C. (1991) *Las familias monoparentales en España.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones.

FERRERA, M. (1994) "La comparación y el estado del Bienestar: ¿un caso de éxito?" a Sartori i Morlino (eds.) *La comparación en las Ciencias Sociales.* Madrid: Ed. Alianza. pp.151-77.

– (1995) "Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social." A Sarasa, S. i Moreno, L. *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur,* vol 7. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto de Estudios Sociales Avanzados. pp.85-111.

FLAQUER, L. (1998) "Família i noves formes de convivència."A Giner, s. (ed.) *La societat catalana.* Barcelona: Institut d'Estadística de Catalunya. pp. 401-15.

– (2000a) *Les polítiques familiars des d'una perspectiva comparada.* Barcelona: Fundació La Caixa.

– (2000b) "Is there a Southern European model of family policy?" A Pfenning, A. i Bahle, T. (eds.) *Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives.* Franfurt a.m./ New York: Peter Lang.

– (2002a) "El suport econòmic a les famílies amb fills/es a càrrec." A Flaquer, L. (coord.) *Informe sobre la situació de la família a Catalunya.*

*Un intent de diagnòstic.* Barcelona: Departament de Benestar Social. Generalitat de Catalunya. pp. 253-270.

– (2002b) "Conclusions: reptes i oportunitats de la política familiar a Catalunya." A Flaquer, L. (coord.) *Informe sobre la situació de la família a Catalunya. Un intent de diagnòstic.* Barcelona: Departament de Benestar Social. Generalitat de Catalunya. pp. 331-342.

– (2002c) "Familia y Estado del Bienestar en la Europa del Sur." A Flaquer, L. (ed.) *Políticas familiares en la Unión Europea.* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. pp.173-208.

FLAQUER, L.; ALMEDA, E. (2001) "Individualización y divorcio en la Unión Europea" ponència presentada a VII Congreso Español de Sociología, "Convergencias y Divergencias en la Sociedad Global". Salamanca, setembre de 2001.

FLAQUER, L.; BRULLET, C. (1999) "Política familiar a Catalunya: una primera aproximació" a Navarro, V. (coord.) *Les desigualtats socials a Catalunya.* Barcelona: Mediterrània. pp.75-191.

FOESSA (1995) "V Informe Sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000. Síntesis." *Documentación Social. Revista de Estudios Soiales y de Sociología Aplicada.* núm. 101, oct.-dic.1995. pp.133-166.

GÁRATE CASTRO, J. (1991) "Comentarios sobre el régimen vigente de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo." *Documentación Laboral,* nº 34. ACARL. pp. 107-138.

GARCÍA COTARELO, R. (1989) "Orígen y desarrollo del estado del Bienestar." *Sistema,* núm 80. pp.5-21.

GARCÍA SERRANO, C; MALO, M.A.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2002) "Un intento de medición de la vulnerabilidad ante la exclsuión social." A Moreno, L. (ed.) *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad" en España.* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. pp. 79-106.

GAUTHIER, A. H. (1996a) "The Measured and Unmeasured Effects of Welfare Benefits on Families: Implications for Europe's Demographic Trends." A Coleman, D. (ed.) *Europe's Population in the 1990s.* Oxford: Oxford University Press.

– (1996b) *The State and the Family. A comparative analysis of Family Policies in Industrialized Countries.* Oxford: Clarendon Press.

GENERALITAT DE CATALUNYA. Departament de Benestar Social (2002) *Guia de prestacions familiars*. Barcelona.

GINER, S. (1995) "La modernización de la Europa Meridional: una interpretación sociológica". A Sarasa, S. i Moreno, L. (comp.) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*. vol 7, Madrid: CSIC.pp.9-59.

GÓNZALEZ LÓPEZ, M.J. (1998) "Do Modern Welfare States Foster Democratic Family Arrangements? Comparative Case Studies of Britain and Spain." A *South European Society & Politics*, vol.3, nº2. Autumn, London: Frank Cass. pp.98-123.

GONZÁLEZ SANCHO, E. (1989) "Apuntes sobre la situación de la protección a la familia en España en 1989 y sobre la conveniencia de mejorarla." A *Documentación Laboral*, núm.29 II-III. ACARL. pp. 85-124.

GRIGNON, M.; MATH, A. (1996) "Simulation des conséquences redistributives de divers modes de renforçement de la sélectivité des allocations familiales." A *Économie et Prévision*, núm.122, 1996-1.

GUILLÉN, A. M. (1997a) "Welfare State Development in Spain: a Historical and Explanatory Approach." A Mire Florence Conference: *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*. Vol.3. Paris: Mire. pp.67-91.

– (1997b) "Regímenes de bienestar y roles familiares: un análisis del caso español." A *Papers, Revista de Sociologia. Producció i reproducció.* núm.53 Bellaterra: Serveis de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona. pp.45-63.

– (2002) "Protección social, género y ciudadanía: el Estado del bienestar español en el marco de la Unió Europea." A Flaquer, L. (ed.) *Políticas familiares en la Unión Europea*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. pp. 57-86.

HANTRAIS, L.; LETABLIER, M.T. (1996) *Families and Family Policies in Europe*. Londres: Longman.

HOLTERMANN, S. (1999) "Children and the economy." A Tunstill, J. (ed.) *Children and the State. Whose the problem?* London: Cassen. pp.35-53.

IGLESIAS DE USSEL, J. (1998) "La protección de la familia en España." A *Papeles de Economia Española, núm.77*. pp. 224-38.

IGLESIAS DE USSEL, J.; MEIL, G. (2001) *La política familiar en España*. Barcelona: Ariel Editorial.

INGLÉS I PRATS, A. (dir.) (2000) *El maltractament d'infants en Catalunya: Quants, Com, Per què.* Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1996) *Panel de Hogares de la Unión* Europea. Online: http://www.ine.es/inebase (mòdul nivell desalut i discapacitats).

(1999) *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud.* Online: http://www.ine.es/inebase (mòdul salut i discapacitats).

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL *Memoria Estadística del Instituto Nacional de la Seguridad Social, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995.* Madrid: Secretaría General para la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

INSTITUTO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. *Anuario Estadístico del Instituto Nacional de Seguridad Social, 1996, 1997, 1998, 1999 i 2000.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

JIMÉNEZ, J.; OLIVA, A.; SALDAÑA, D. (1996) *Maltrato y protección a la infancia en España.* Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

KAMERMAN, S. AND KAHN, A. (1997) "Investing in Children: Government Expenditures for Children and their Families in Western Industrialized Countries" a Cornia, G.A. i Danzinger, S. (eds.) *Child Poverty and Deprivation in the Industrialized Countries 1945-1995* .New York: Clarendon Press Oxford.

LAPARRA, L. (2002) "Una perspectiva de conjunto sobre el espacio social de la exclusión." A Moreno, L. (ed.) *Pobreza y exclusión: la "malla de seguridad " en España.* Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. pp. 53-78.

LEIBFRIED (1993) "Towards a European WS? On Integrating Poverty Rèqimes into the European Community" a Ferge; Kolberg (eds.) *Social Policy in a Changing Europe,* Campus Verlag-Westview Press, EUA)

LESSENICH (1995) *España y 'Los tres mundos del Estado de Bienestar': Elementos para una clasificación.* Documento de Trabajo, 95/9. Universitat Pompeu Fabra.

LEWIS, J. (1991) "Modelos de igualdad para la mujer: el caso de la ayuda estatal para la infancia en Gran Bretaña el s.XX." A Bock, G. M; Thane, P. (eds.) *Maternidad y políticas de género. La mujer en los Estados de Bienestar europeos, 1880-1950.* Madrid: Cátedra. pp.137-170.

LEWIS, J.; PIACHAUD, D. (1992) "Women and poverty in the twentieth century" A Glendinning, C; Millar, J (eds.) *Women and poverty in Britain in the 1990s.* New York: Harvester Wheatsheaf.

LITTLEWOOD, P.; HERKHOMMER, S. (1999) "Identifying Social Exclusion. Some problems of meaning." A Littlewood, P. (ed.) *Social Exclusion in Europe.* Londres: Ashgate. pp. 1-22.

LÓPEZ ESPAÑOL, J. (1973) Pensiones y prestaciones económicas de la Seguridad Social. Manual práctico para todos con formularios. Barcelona: Ed. De Vecchi S.A.

LÓPEZ LÓPEZ, M.T. (1996) La protecció social a la familia en españa y en los demás estados miembros de la Unión Europea. Madrid: Fundación BBV.

- (1999) "Protección social a la familia en los estados de la Unión Europea." A Carpio, M. (coord.) *Política fiscal y familia.* Madrid: Fundación Argentaria. pp. 295-329.

MARSHALL, T.H.(1998) "Ciudadanía y clase social" a Marshall, T.H.; Bottomore, T. *Ciudadanía y clase social.* Madrid, Ed. Alianza. pp.15-82.

MATH, A. (1995) "Selectivité ou universalité? La question de la mise sous condition de ressources des allocations familiales." *Revue Belge de Securité Sociale,* 1er trim.

MATH, A; JAGNANNI (1998) "Fiscalité et prestations familiales en Europe: les familles aisées vivant en France sont-elles les plus favorisées?" A *Revue Française des Affaires Sociales.*, núm. 4 oct-déc. 52e année

MEIL, G. (1992) "Política familiar: contenido y significado." A *Revista Internacional de Sociología,* núm.1. Tercera època, gener-abril, 1992. pp.173-191.

- (1994) "L'évolution de la politique familiale en Espagne. Du salaire familial à la lutte contre la pauvreté." A *Population,* núm. 4-5. Editions de l'INED. pp. 959-984.

- (1995) "Presente y futuro de la política familiar en España." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS),* núm.70. CIS, abril/juny 1995. pp.67-90.

- (2002) "Los desafíos al sistema de protección social derivados de la postmodernización de la familia." A Flaquer, L. (ed.) *Políticas familiares en la Unión Europea.* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. pp. 27-56.

MERCADER, M. (2002) "El coixí familiar: una peça clau contra la pobresa i l'exclusió social a Catalunya" a Flaquer, L. (coord.) *Informe sobre la situació de la família a Catalunya. Un intent de diagnòstic.* Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament de Benestar Social. pp.76-90.

MERCADER, M.; DELICADO, P. (1999) "La dimensió econòmica de la pobresa a Catalunya" a Navarro, V. (coord.) *Les desigualtats socials a Catalunya.* Barcelona: Ed. Mediterrània, Polítiques, 24. Fundació Jaume Bofill. pp. 261-312.

MESSU, M. (1991) "Les politiques familiales." A de Singly, F. (ed.) *La famille: l'état des savoirs.* Paris: La Découverte. pp. 278-87.

MILLAR, J. (1991) *Poverty and the lone-parent family: the challenge to social policy.* Aldershot: Avebury.

– (1992) "Lone mothers and poverty." A Glendinninig, C; Millar, J (eds.) *Women and poverty in Britain in the 1990s.* New York: Harvester Wheatsheaf.

MILLAR, J.; GLENDINNING, C. (1992) " 'It all really starts in the family': gender divisions and poverty." A Glendinning, C; Millar, J (eds.) *Women and poverty in Britain in the 1990s.* New York: Harvester Wheatsheaf. pp. 5-10.

MINGIONE, E. (1999) "Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates." A Mingione (ed.) *Urban Poverty and the Underclass.* Oxford: Blackwell. pp.3-40.

– (2000) "Modello sud europeo di Welfare, forme di povertà e politiche contro l'esclusione sociale." A *Sociologia e polítiche sociali* núm.1, 3er any. pp. 87-112.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (MTAS). *Anuario de Estadísticas Laborales,* 1999, 2000, 2001. On line: http://www.mtas.es/estadisticas

MONTAGUT, T. (2000) *Política social: una introducción.* Barcelona: Ariel.

NALDINI, M. (2000) "Family allowances in Italy and Spain: Long ways to reform." A Pfenning, A. i Bahle, T. (eds.) *Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives.* Franfurt a.m./ New York: Peter Lang. pp.70-89.

NASH, M. (1996) "Pronatalismo y maternidad en la España franquista." A Bock, G. M; Thane, P. (eds.) *Maternidad y políticas de género. La mujer en los Estados de Bienestar europeos, 1880-1950.* Madrid: Cátedra. pp.279-308.

OECD (2000) *Social Expenditure Database.* Cdrom,

- (2002) *Society at a Glance.* Online: http://www.OECD.org/dataoecd

OLIVER, J. (2001) *La pobresa a Catalunya.* Barcelona: Fundació Un sol món, Caixa Catalunya.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Declaración universal de los derechos humanos.* Online: www.un.org

ORLOFF, A.S. (1993) "Gender and the Social Rigths of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States" *American Sociological Review.* núm. 58. pp. 303-328.

PAPADOPOULOS, T.N. (1998) "Greek Family Policy from a Comparative Perspective." A Drew, E.; Emerek, R.; Mahon, E. *Women, Work and the Family in Europe.* Londres/NY: Routledge. pp.47-57.

PARELLA, S. (2000) "Las políticas familiares." A Adelantado, J. (coord.) *Cambios en el Estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España.* Barcelona: Icaria.-Antrazy.pp.415-42.

RODRÍGUEZ CABRERO (1995) "La politica social en España" A Sarasa, S. i Moreno, L. *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur,* vol 7. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Instituto de Estudios Sociales Avanzados. pp. 61-84.

RODRÍGUEZ, J.A.; DE MIGUEL, J. (1990) *Salud y* poder. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

ROOM, G.(ed.) (1995) *Beyond the Threshold: The measurement and Analysis of Social Exclusion.* Bristol: Policy Press.

RUSPINI, E. (2000) "Lone mothers' poverty in Europe: The cases of Belgium, Germany, Great Britain, Italy ans Sweden." A Pfenning, A. i Bahle, T. (eds.) *Families and Family Policies in Europe. Comparative Perspectives.* Franfurt a.m./ New York: Peter Lang. pp. 221-44.

SAINSBURY, D. (1994) "Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States" a Sainsbury, D. (ed.) *Gendering Welfare States.* London, Thousands Oaks, New Delhi: SAGE. pp.150-69.

SÀNCHEZ, J. (coord.) (1996) *Aproximació a les reformes de l'Estat del benestar,* L'estat de la qüestió, núm 7. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

SÁNCHEZ MALDONADO, J.; GÓMEZ SALA, J.S. (1998) "Gasto público y familia: especial referencia a España." A *Papeles de Economía Española,* núm 77. pp. 239-75.

SARACENO, C. (1995) "Familismo ambivalente y clientelismo categórico en el Estado de Bienestar italiano" a Sarasa, S.; Moreno, L. (comp.) *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur.* vol 7. Madrid: CSIC. pp.261-288.

– (2002) "Introduction: exploring social assistance dynamics." A Saraceno, C. (ed.) *Social Assistance Dynamics in Europe.National and Local Poverty Règimes.* Bristol: The Policy Press. pp. 1-34.

SILVER, H. (1994) "Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas." A *Revista Internacional del Trabajo, vol. 113,* 1994, num. 5-6. pp.607-62.

SIMMEL, G. (1998 [1908]) *Sociologia. Investigacions sobre les formes de la socialització.* Barcelona: Edicions 62.

STECK, P. (1993) *Les prestations familiales.* Paris: Presses Universitaries de France.

TEZANOS, J. (1998) *Tendencias en exclusión social en las sociedades tecnológicas. El caso español.* Madrid: Sistema.

TORRABADELLA, L.; TEJERO, E. (1999), "Familisme i exclusió a l'entorn urbà de Catalunya: una mirada biogràfica." A *Les desigualtats socials a Catalunya.* Barcelona: Mediterrània. Fundació Jaume Bofill. pp.193-214

TORTOSA, J. M. (1996), "Malestar del Estado y Estado del Bienestar" en Tortosa, J.M. y Casilda, R (eds.), *Pros y contras del Estado del Bienestar,* Madrid, Tecnos. pp.101-115.

TRIFILETTI, R. (1999) "Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women." *Journal of European Social Policy,*vol9(1) London: SAGE. pp.49-64.

TITMUSS, R. (1974) *Social Policy,* London: Allen & Unwin.

VALIENTE, C. (1996) "Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)." A *GAPP,* núm. 5-6. pp.151-162.

– (1997a) "Las políticas de cuidado de los niños a nivel nacional en España (1975-1996)". *Papers. Revista de Sociologia,* núm.53. pp. 101-136.

– (1997b) "The rejection of Authoritarian Policy Legacies: Family Policy in Spain (1975-1995)". A MIRE Florence Conference, *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe.* Paris: MIRE. Vol. 3. pp. 363-83.

VAN DEN BOSCH *ET AL.* (1993) "A comparision of poverty in seven European countries and regions using subjective and relative measures." *Journal of Population Economics*, núm. 6. pp. 235-59.

VILÀ, A. (1990) "Familia y política familiar en España." A *Revista de servicios sociales y política social.* núm 18. pp-14-32.

WACQUANT, L. (2001) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio.* Buenos Aires: Ediciones Manantial.

WALL, K. (2001) *Family life and family policies in Portugal: Developments in the late nineties.* European Observatory on the Social Situation, Demography and Family. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Lisboa. November, 2001.

ZIMMERMAN, S. (1992) *Family Policies and Family Well-Being. The Role of Political Culture.* California: SAGE Publications.