

BIENESTAR INFANTIL Y DIVERSIDAD FAMILIAR.

INFANCIA, PARENTALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA*

Dolors Comas-d'Argemir

UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI, TARRAGONA (ESPAÑA)

RESUMEN

El reconocimiento de la diversidad familiar es un componente esencial para el bienestar de la infancia. Las familias han experimentado fuertes cambios en su composición y relaciones internas y esto es especialmente relevante en la España de los últimos cincuenta años, en que se ha pasado de un modelo familiar único (matrimonio heterosexual con hijos) a una diversidad de formas de convivencia y a una democratización de las relaciones entre hombres y mujeres y entre generaciones. En este artículo presentamos las políticas públicas dirigidas a la infancia, con especial referencia a las relacionadas con el reconocimiento de las nuevas realidades familiares. Constatamos que las políticas de infancia y las políticas familiares han sido de poca entidad y de gran fragilidad en España y que los avances que se produjeron a finales del siglo XX, coincidiendo con el desarrollo del Estado del bienestar, se han visto truncados con la gran depresión económica y las políticas neoliberales de austeridad, que limitan la responsabilidad del Estado y sitúan a la familia como garante del bienestar infantil, acentuando el riesgo de pobreza infantil. Es en este contexto en el que hay que interpretar la escasa sensibilidad pública hacia las nuevas necesidades de las nuevas familias.

Palabras clave: Infancia - políticas públicas - familia - diversidad familiar

ABSTRACT

Recognising family diversity is essential for infant welfare. The composition and internal relations of families have undergone significant changes, and this has particularly been the case in Spain in the last fifty years, where society has moved

* El presente artículo se ha redactado en el marco del proyecto de investigación "Adoptions and fosterages in Spain: tracing challenges, opportunities and problems in social and family lives of children and adolescents". Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO2009-14763-C03-01).

Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas agradece a Dolors Comas-d'Argemir, miembro de su Comité Internacional, la posibilidad de esta publicación.

from a single family model (heterosexual married couple with children) to a variety of ways of cohabiting and a democratisation of relations between men and women and between generations. In the present article we present public policies aimed at children in Spain, with particular focus on those intended to address new family structures. We find that little importance has been attached to child and family policies and that those that have been implemented are very weak. Furthermore, the advances made towards the end of the 20th century with the founding of the welfare state have been eroded by the economic depression and by neoliberal policies of austerity that limit the State's responsibility and make the family the sole guarantor of child welfare, thus increasing the risk of child poverty. This context offers an explanation for policy makers' lack of sensitivity towards the new needs generated by new family models.

Keywords: Infancy - public policies - family - family diversity

Recibido: 06/03/2017 / Aceptado: 06/03/2017

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia vienen marcadas por los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989. Intentaré exponer cómo se concreta la aplicación de estos derechos desde las políticas públicas existentes en España, teniendo en cuenta los recursos destinados a esta población y a la provisión de sus necesidades, las percepciones culturales y sociales respecto de la infancia y la prioridad que se otorga a sus derechos. Me centraré especialmente en la vinculación entre infancia y diversidad familiar, teniendo en cuenta que el bienestar de la infancia es inseparable del reconocimiento de las nuevas realidades familiares, así como de las actuaciones públicas para proporcionar oportunidades a las familias en el ejercicio de sus responsabilidades o para garantizar sus derechos en educación, salud, justicia o cultura. La dimensión de género atraviesa estas cuestiones, tanto por lo que respecta a la distribución desigual de responsabilidades en hombres y mujeres, como por las expectativas hacia niños y niñas en función de su sexo.

LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA. UNA RELACIÓN CONTRADICTORIA

Las políticas sociales orientadas a la infancia no han sido una prioridad en España. No lo fueron durante la dictadura franquista que impulsó, eso sí, una política familiar conservadora y anacrónica, que puede ser calificada como pronatalista y anti-

feminista (Valiente, 1996) y que se mantuvo sin apenas cambios durante la llamada transición democrática de los años setenta. Con la aprobación de la Constitución Española en 1978, el Estado se organizó desde nuevas instituciones democráticas y las Comunidades Autónomas asumían las competencias en servicios sociales, de manera que el mapa de políticas de infancia y familia pasó a ser complejo y variado, tanto por las iniciativas derivadas del Estado como por las ejercidas por los gobiernos autonómicos y locales, que en algunos casos impulsaron medidas innovadoras, tanto desde el punto de vista normativo (en 1988 se aprobaba, por ejemplo, en Cataluña, la primera ley que reconocía en España las parejas de hecho) como desde los planes de actuación (escuelas para la pequeña infancia, por ejemplo). En este nuevo contexto democrático se modifica el estatus legal de los niños y niñas y se emprenden las medidas para asegurar el *derecho de protección* de la infancia, así como las medidas referidas a los *derechos de provisión*, relacionados con el acceso a los recursos de la infancia y de sus familias.

Las primeras medidas destacables se relacionan con la reforma del Código Civil, en 1981, para eliminar la discriminación entre niños y niñas en función de la situación matrimonial de sus progenitores y de las diferencias entre filiación natural y adoptiva.¹ Se igualan derechos, se establece la patria potestad igualitaria y se fija la mayoría de edad en los 18 años. En 1987, se reforma nuevamente el Código Civil, en este caso para regular la adopción e instaurar la figura del acogimiento como forma de protección de los menores desamparados.² Se pasa así de la figura de la beneficencia sobre niños abandonados a la intervención profesionalizada con la garantía del Estado. Se reforman también los antiguos internados para convertirlos en centros de acogimiento de menores (Gaitán, 2011).

En la década de los años ochenta y noventa del siglo pasado, el gobierno del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) emprendió importantes políticas sociales, relacionadas con la educación, la sanidad y las pensiones, configurando el actual sistema de acceso universal y de individuación de los derechos. Se realizaron también políticas de género (las llamadas políticas de igualdad de oportunidades) para conseguir una mayor presencia de las mujeres en el ámbito laboral y social, y se creó un servicio público de servicios sociales. Son políticas todas ellas que revierten en favor del bienestar individual y familiar, pero ni la familia ni la infancia fueron objeto de intervención directa. La dictadura franquista estaba demasiado cerca y, en un momento de eclosión de las libertades personales y de nuevas formas de convivencia, los partidos políticos no consideraron oportuno proteger a la familia, demasiado identificada con la visión conservadora de la dictadura fran-

¹ Ley 11/1981, del 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.

² Ley 21/1987, del 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

quista. Desde los partidos de izquierda se entendía, además, que la institución familiar dificultaba la emancipación de las mujeres. Las políticas familiares, bien extendidas en Europa en aquellos años, estaban así ausentes en España (Salido y Moreno, 2007).

En lo que respecta a la infancia, España ratificó en 1990 la CDN y se establecieron nuevas medidas protectoras para los menores desamparados.³ El principal cambio radica en reconocer a niños y niñas como sujetos de derechos y se introduce el concepto de riesgo para intervenir ante situaciones que puedan perjudicar el desarrollo de la infancia, reconociendo que el interés superior de la infancia ha de guiar las políticas públicas. Indico, a modo de comentario, que esta ley tiene como paradigma la protección más que los derechos integrales de niños y niñas, tal como muestra el propio uso del término *menor* y no el de *infancia*. Se legisla también respecto de la responsabilidad penal de los menores, incorporando garantías jurídico-penales en el caso de infracciones cometidas por menores y apostando por medidas reparadoras de carácter educativo.⁴

A partir del año 2000 se produjo en España un redescubrimiento y auge de las políticas familiares (Comas-d'Argemir, 2012). Se habían iniciado ya anteriormente con el gobierno del Partido Popular (PP) (1996-2004), que sí hizo de la familia un eje importante de su discurso, en este caso desde una visión conservadora. Lo más destacable fue la aprobación, en 1999, de la Ley de conciliación de la vida familiar y laboral, que introdujo permisos y licencias para el cuidado infantil y los cuidados familiares,⁵ así como la introducción, en el 2003, de prestaciones económicas (el pago de 100 euros mensuales a las madres trabajadoras con hijos menores de 3 años) y de medidas fiscales. Estas políticas reforzaban los roles tradicionales de género (al entender que eran las mujeres las que debían conciliar trabajo y familia y no los hombres); favorecían a los grupos solventes (al disminuir la progresividad fiscal) y mantenían los modelos de familia tradicional, evitando reconocer las nuevas realidades emergentes y siendo especialmente beligerantes con las iniciativas que sí lo hicieron (como el matrimonio homosexual, por ejemplo) (Comas-d'Argemir *et al*, 2016).

Las políticas de apoyo a la familia y a la infancia continuaron con el gobierno del PSOE (2004-2011), que hizo un giro radical en este campo y, además de impulsar nuevas políticas de género, situó a la familia en el eje central de las políticas socia-

les. Se reguló el matrimonio entre personas del mismo sexo⁶ y se aprobaron la Ley de la Igualdad (que introdujo un permiso de paternidad),⁷ la Ley de Dependencia,⁸ la Ley de adopción internacional⁹ y la Ley contra la violencia de género.¹⁰ Se introdujeron prestaciones con evidente gancho electoral, como los 2500 euros por nacimiento (el llamado cheque-bebé, que estuvo vigente solo cinco años); otras políticas, bien interesantes, como el ya mencionado permiso de paternidad, y otras contradictorias (como no haber podido resolver el mantenimiento de un elevado número de niños y niñas tutelados en centros residenciales). En todo caso, se iniciaba una línea hacia la universalización de las políticas de infancia, con imperfecciones, pues faltaba una visión global desde el punto de vista conceptual y de objetivos, y tuvo dificultades de aplicación por la complejidad en la distribución de competencias (Jordana, 2013). La medida más interesante de este período fue el "Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009" (I Penia), que sí bordaba de manera integral y transversal la atención a la infancia. Constaba de 11 objetivos estratégicos referidos al establecimiento de sistemas de información compartidos, coordinación entre administraciones públicas, apoyo a las familias, sensibilización social, atención a la infancia en riesgo, educación y salud de calidad, protección del medio ambiente, así como garantizar la participación efectiva de niños y niñas como ciudadanos de pleno derecho. No ha habido tiempo para poder evaluar la eficacia de estas actuaciones –ya que las políticas de austeridad han sido eliminadas o reducidas drásticamente, sin que haya habido respuesta social alguna– y débil motivación de partidos, sindicatos y Administraciones públicas. Y a pesar del esfuerzo realizado en incrementar las prestaciones por hijos a cargo (protección familiar), este capítulo del gasto social siguió siendo de los más bajos de la Unión Europea (Bianculli & Jordana, 2016). En el año 2009, por ejemplo, la media que la UE destinó a protección familiar fue del 2,26% del PIB, mientras que en España solo alcanzó el 1,51%.

Entre 1999 y 2016 se han podido identificar en España 115 planes orientados a la infancia y a la adolescencia. 16 planes han sido realizados por Comunidades Autónomas; 97, por municipios y 2 corresponden al ámbito del Estado (Gaitán *et al.*, 2017). Hay que destacar, en este último caso, la aprobación de dos leyes en el año 2015 que modifican el sistema de protección a la infancia y que inciden nuevamente en las

⁶ Ley 13/2005, del 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de contraer matrimonio.

⁷ Ley Orgánica 3/2007, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁸ Ley 39/2006, del 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁹ Ley 54/2007, del 28 de diciembre, sobre Adopción Internacional.

¹⁰ Ley Orgánica 1/2004, del 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

³ Ley Orgánica 1/1996, del 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

⁴ Ley Orgánica 5/2000, del 12 de enero, de regulación de la responsabilidad penal de los menores.

⁵ Ley 39/1999, del 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

medidas protectoras y no tanto en los derechos de la infancia como colectivo.¹¹ Destaco también la elaboración del II Plan Estratégico de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (II Penia), aprobado en abril de 2013, que intenta definir un marco de cooperación entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas y locales. Es una iniciativa interesante, pero el presupuesto que se le asignó es decepcionante y, además, el Estado solo asumía el 14% del gasto total y derivaba el resto (el 86%) a las Comunidades Autónomas. Y son iniciativas que se aprueban en plena crisis económica y recorte del gasto público, por lo que tienen, en la práctica, escasa incidencia.

Hay una distancia muy importante entre lo que se legisla y lo que se aplica realmente y, además, las diferencias entre Comunidades Autónomas en criterios y en implicación pueden ser muy importantes. Muchas de las leyes o actuaciones mencionadas nunca se han cumplido en su integridad, porque nunca se habilitaron los presupuestos necesarios para llevarlas a cabo, que, como mucho, alcanzaban a la protección de los menores más vulnerables. Cuesta entender que los niños y niñas tienen derechos por sí mismos, como ciudadanos, como infancia, no meramente como *menores* sujetos a la intervención, protección y vigilancia. Eso sí, la retórica de ensalzamiento y protección a la infancia es encendida, aunque la práctica sea otra cosa, porque el esfuerzo normativo no ha ido acompañado del esfuerzo presupuestario correspondiente. Pero no solo esto: las contradicciones entre algunas de las políticas impulsadas han sido flagrantes.

El caso de la educación es una muestra de estas contradicciones y políticas erráticas. Desde el inicio de la transición democrática tras la muerte del dictador Francisco Franco (en 1975), han estado vigentes nada menos que siete leyes de educación y dos de ellas nunca llegaron a aplicarse. Ninguna de estas leyes ha tenido consenso político y social, entre otros motivos porque siempre ha interferido la defensa corporativa de los intereses de la Iglesia Católica, que en España tiene fuerte presencia en el sector educativo. Además, los gobiernos que han tenido que aplicar leyes impulsadas por sus predecesores lo han hecho sin ganas ni voluntad política y pronto han promovido cambios normativos. Más allá de la bondad de cada una de estas siete leyes, con sus cambios en ciclos educativos y reestructuración docente, lo preocupante es su volatilidad, la imposibilidad de mostrar la eficacia de cada sistema porque no se han destinado los medios suficientes, debido, justamente, a esta falta de consenso. El elevado fracaso escolar existente en España tal vez esté relacionado con esta política errática en materia educativa, que supone una falta de compromiso público real. Es significativo que en el proceso participativo que

¹¹ Ley Orgánica 8/2015, del 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y Ley 26/2015, del 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. La razón de que la reforma se realizara en dos leyes es que todo lo que afecte a derechos fundamentales y libertades públicas (como el internamiento en centros por trastornos de conducta, por ejemplo) debe ser aprobado por Ley Orgánica, mientras que las demás cuestiones se regulan por ley ordinaria.

acompañó a la elaboración del II Penia, los niños y niñas pidieran que no se hicieran nuevos cambios en el sistema educativo. Son conscientes de que ellos son víctimas de esta situación, que no parece responder tanto a los intereses de la infancia como a necesidades organizativas del sistema educativo en función de determinadas prioridades políticas.

Otra medida contradictoria e incluso discriminatoria respecto de la infancia. En el año 2006, se modificó la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor que, respondiendo a las directrices de la CDN, preveía aplicar medidas educativas en Medio Abierto, para favorecer la resocialización de los menores infractores, y limitaba la imposición de internamiento a los casos más graves: a los delitos relacionados con la violencia, la intimidación o el riesgo a la vida. Por tanto, se daba prioridad a la intervención educativa más que a la punición (Nájera, 2007).¹² El motivo para cambiar la ley no respondió a una necesidad objetiva, sino al impacto mediático y social del asesinato del joven Rony Tapias por sus compañeros de instituto de secundaria. Así se reconoce en el preámbulo de la nueva ley, donde se especifica que el cambio no se debe a la existencia de más actos violentos cometidos por menores, sino a la fuerte alarma social de alguno de estos actos. Profesionales y expertos en la materia criticaron en su momento que la alarma social, el debate mediático y el oportunismo político condujeran a realizar modificaciones contradictorias en los derechos de la infancia. La principal modificación a la Ley 8/2006 consistió en incrementar las penas impuestas y en facilitar el internamiento del menor infractor en caso de que el delito se cometiera en banda, organización o agrupación. La paradoja reside en que este supuesto no existía para los adultos, de manera que cometer un delito en grupo era agravante para un menor, pero para un adulto no. Menos intervención educativa, más punición y discriminación del menor respecto al adulto.

Otra de las políticas contradictorias ha sido la relativa a los medios de comunicación. España, cuando hizo la trasposición de la normativa europea de protección de la infancia, no incluyó la prohibición de emitir pornografía y violencia gratuita en abierto en televisión. Esto se solucionó con la Ley General de la Comunicación Audiovisual del año 2010, que, además, quiso reforzar la protección a la infancia introduciendo una franja horaria de protección reforzada entre las 08:00 y las 09:00 y entre las 17:00 y las 20:00, durante las cuales solo se pueden emitir contenidos para menores de 13 años.¹³ Esta disposición es vulnerada frecuentemente por algunas cadenas privadas, en las que el insulto, la mala educación, el lenguaje procaz, los gritos y la exhibición de ordinariez constituyen la tónica general. Son programas que distan mucho de ser educativos; tampoco lo pretenden ser ni tienen por

¹² Ley Orgánica 8/2006, del 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, del 12 de enero, de regulación de la responsabilidad penal de los menores.

¹³ Ley 7/2010, del 31 de marzo: Ley General de la Comunicación Audiovisual.

qué serlo, pero sí incumplen el Acuerdo para el Fomento de la autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, firmado en el año 2004 y posteriormente en el 2007, entre el gobierno español y las grandes cadenas televisivas (Radiotelevisión Española, Antena 3 de Televisión, Telecinco y Sogecable), por el cual se adquiría el compromiso de evitar la emisión de programas inadecuados (es decir, *telebasura*) en horarios en que niños y niñas pudieran estar frente a las pantallas. A pesar de ello, las cadenas de televisión privadas siguieron emitiendo este tipo de programas y no ha habido una actuación firme por parte del gobierno español para hacer cumplir, por lo menos, la legalidad vigente. Los intereses de las grandes cadenas televisivas parecen primar por encima del interés superior de la infancia.

Y citemos una contradicción más, la que afecta a los niños y niñas en situación de desamparo. En 1987 se introdujeron cambios legales de peso en la protección jurídica y social de la infancia, con un giro importante en la forma de protección, que pasa de la beneficencia a la intervención profesionalizada, en la que la infancia es sujeto de derechos y ha de asegurarse su superior interés en la toma de decisiones.¹⁴ La adopción se entiende como una forma de integración del niño a un medio familiar. Se introduce la figura del acogimiento familiar y se modifica la concepción de los centros residenciales de acogida, que dejan de ser centros cerrados que incluyen la escolarización para pasar a ser centros abiertos, vinculados a los servicios sociales, con vocación de normalizar la vida de los niños tutelados. Posteriormente, hubo nuevas modificaciones legales referidas a la adopción, pero las bases del sistema se fundaron ya en el año 1987.¹⁵ La contradicción está en la discordancia entre la existencia de numerosos niños en situación de desamparo que han de ser institucionalizados en centros, en tanto que hay una parte importante de padres y madres potenciales, con deseos de adoptar una criatura, que no encuentran en el acogimiento preadoptivo una opción viable y han de plantearse una adopción internacional.

Me centraré a partir de ahora en las políticas de apoyo a las familias en sus responsabilidades de cuidado, educación y desarrollo de la infancia, y en apuntar hacia qué necesidades se deberían cubrir. Todo ello en el marco de nuevas realidades familiares que han modificado de forma profunda las formas de organizar y entender la convivencia y en el marco de otorgar mayor centralidad a la infancia.

BIENESTAR INFANTIL Y DIVERSIDAD FAMILIAR

La familia en España ha experimentado cambios muy profundos, básicamente relacionados con la crisis del modelo patriarcal, la elevada presencia de las mujeres en

el mercado de trabajo, el aumento de la esperanza de vida, el incremento de las situaciones de dependencia, el envejecimiento de la población, la baja natalidad o la difícil transición de los jóvenes a la vida adulta. Pero quiero destacar especialmente la diversidad de modelos familiares y de convivencia, que contrasta con el modelo monolítico de familia que existía durante la dictadura franquista. No hace tantos años de esto y, por ello, los cambios han sido vertiginosos, una verdadera explosión de opciones personales y formas de convivencia que se equiparan a la situación de los países más avanzados de Europa y muestran la flexibilidad y tolerancia de la sociedad española. A ello hay que añadir la diversidad procedente de la elevada incorporación de inmigración extranjera, procedente mayoritariamente de países latinoamericanos, africanos y del este de Europa y que constituye actualmente el 11% de la población, con mayor concentración en las provincias de Madrid, Barcelona y Alicante, que albergan al 45% de la población extranjera. En este sentido, las tendencias son las siguientes:

- 1) La familia tradicional ha perdido peso relativo y centralidad social. El modelo basado en la aportación de un solo salario por el hombre y la dedicación exclusiva de la mujer al trabajo familiar es hoy minoritario. Predomina, en cambio, la familia en la que hombres y mujeres hacen trabajos remunerados, con los cambios que esto ha representado en la organización de la vida doméstica y en las relaciones de pareja, que actualmente es más igualitaria, más negociada –también más frágil–, que ha puesto en crisis el modelo patriarcal.
- 2) Las formas de convivencia familiar se han diversificado y configuran un escenario muy heterogéneo y plural. Hoy, en España, la suma de hogares unipersonales, unigeneracionales y monoparentales, de parejas de hecho y de parejas del mismo sexo es ya una compleja realidad social mayoritaria. Las rupturas matrimoniales conducen también a formas familiares complejas. En este contexto, se han incrementado las *familias no convencionales* (homoparentales, de madres solas, reconstituidas o combinadas y transnacionales), así como las familias con niños y niñas procedentes de la adopción internacional o de la gestación subrogada, que añaden diversidad a la diversidad.
- 3) Persisten y se incrementan las desigualdades entre familias y la exclusión social, que tiene su origen en las situaciones de precariedad y en la desestructuración familiar, fuertemente relacionada con los efectos de la gran depresión económica que se inició en el año 2008 (desempleo, pérdida de vivienda, aumento de la pobreza y la desigualdad).

El incremento de la diversidad familiar y de la heterogeneidad étnica de la población, así como el impacto de la crisis económica en las familias, exige una mayor atención a las posibles diferencias en el bienestar de la infancia que vive en distintos tipos de hogar. Hay situaciones en las que se acumulan los riesgos de caer en

¹⁴ Ley 21/1987, del 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción.

¹⁵ Ley 54/2007, del 28 de diciembre, sobre adopción internacional.

la pobreza, como sucede en el caso de familias inmigradas en situación irregular o en el de las familias monoparentales, en las que no se pueden repartir las responsabilidades de mantenimiento y cuidado de los hijos y que cuentan, además, con menos ingresos (Flaquer *et al.*, 2006). Los divorcios generan una situación de transición familiar, que convierten en frágiles las trayectorias individuales de los adultos más vulnerables de la pareja, y esto repercute en la infancia. La pobreza infantil es una consecuencia directa de todas estas situaciones y está aumentando de forma alarmante.

La situación de la familia incide fuertemente en la infancia. Al plantear las políticas públicas, hay que evaluar cómo se efectúa el reparto de responsabilidades entre familia y Estado para la protección y desarrollo de la infancia (Esquivel *et al.*, 2012). En la sociedad española, el Estado ha asumido proporcionar a la infancia una educación útil para su futuro, pero la crianza y sustento de los hijos se ha dejado en manos de la familia, que se constituye como el único garante del bienestar infantil. Este tipo de compromiso social hace que el Estado se considere un mero complemento de la obligación familiar, de manera que protege débilmente estas obligaciones (dando apoyo) y excepcionalmente, en situaciones de desamparo, sustituye a la familia. Este planteamiento hace que solo se contemple parcialmente la realidad de la vida de la infancia, a la vez que refuerza su concepción subordinada, haciéndola visible únicamente cuando puede ser objeto de protección o de reforma (Gaitán, 2006: 75).

Las responsabilidades familiares, por otro lado, se encuentran desigualmente repartidas entre hombres y mujeres. La llamada crisis de los cuidados expresa el colapso de un modelo asistencial basado en una familia que ya no existe, en una escasa implicación de los hombres en el trabajo familiar y en una falta de compromiso de los poderes públicos. Asumir las responsabilidades de crianza así como la atención a los adultos mayores en situación de dependencia constituye hoy uno de los aspectos en que se expresan con mayor crudeza las desigualdades de género y la debilidad de las políticas públicas, que se han resuelto en parte con la externalización de los cuidados hacia personas o instituciones ajenas a la familia (Comas-d'Argemir, 2014).

Una mayor centralidad de la infancia en las políticas públicas supondría una profunda reformulación, orientada a atender las necesidades de bienestar y educación de la infancia, a potenciar la parentalidad positiva y a incorporar la participación de la infancia en la toma de decisiones que les atañen. Y es que el bienestar de la infancia no es solo un asunto que corresponde a las familias, sino que es también responsabilidad del conjunto de la sociedad. Este cambio de foco es importante en términos de solidaridad intergeneracional y de justicia social, actualmente están descompensadas. Efectivamente, el sostenimiento de las personas ancianas queda garantizado a través del sistema de pensiones y de servicios sociales: todas las

generaciones adultas contribuyen al bienestar de todos los mayores mediante las cotizaciones y los impuestos. En cambio, no sucede así en el caso de la infancia, en que solo un pequeño grupo de adultos (los que tienen hijos) contribuye al bienestar de los menores desde su esfuerzo particular (excepto por lo que respecta a la educación). El bienestar de la infancia está así condicionado por la situación familiar, de manera que los niños sufren un mayor riesgo de pobreza en situaciones de precariedad sin que haya el esfuerzo de solidaridad que se hace para las demás generaciones (Gaitán, 2006: 79).

La centralidad de la infancia en las políticas públicas implica también darles voz. La infancia y la juventud son construidas por sistemas de expertos –desde la medicina, el sistema educativo o los sistemas de protección social– en su consideración de *menores*, que inferioriza a estos y los convierte en objetos de intervención. Se trabaja sobre la infancia pero no *con* la infancia y esto requiere un cambio de paradigma. La participación de la infancia no puede limitarse a espurias intervenciones de un día en consejos municipales o parlamentos. Es algo más. Es considerar su condición de ciudadanos aunque no voten y no decidir todo sobre sus vidas porque se consideren seres vulnerables o inacabados. Se trata de reivindicar la voz y los derechos de niños y jóvenes, capturando sus preocupaciones y aspiraciones antes de que sean interpretadas desde una perspectiva adulta (Jociles *et al.*, 2011). Se trata también de reconocer la diversidad de experiencias de la vida por la que atraviesan niños y niñas, que se relacionan con la desigualdad social, la diversidad cultural y el género. Porque, instituida la infancia como categoría, hay el peligro de homogeneizarla y de enmascarar su diversidad. Hay que preguntarse, en cambio, para qué niño o niña se están pensando y diseñando las políticas públicas.

NUEVAS NECESIDADES DE LAS NUEVAS FAMILIAS. QUÉ POLÍTICAS PÚBLICAS

COMBATIR LA POBREZA INFANTIL

Los últimos datos de la Unicef (2016) sobre bienestar infantil en España indican que el 34% de los niños y niñas viven en riesgo de pobreza. Estos datos van en la línea que aparecía ya en el informe de la Unicef del año 2013, que evaluaba el bienestar infantil en los 29 países más ricos del mundo y revelaba el dramático descenso que se había producido en España, ya que en tan solo cinco años pasó del quinto lugar en bienestar infantil al 19. Son niños que se encuentran excluidos de las oportunidades que la sociedad considera normales. No se trata solo de tener cubiertas las cuestiones materiales, sino también de la brecha de desigualdad, que cada vez es más profunda, y en este terreno España ocupa el último lugar entre los países ricos.

Los preocupantes datos en pobreza infantil tienen que ver con un problema de raíz en el modelo de estado de bienestar. La depresión económica ha agravado los efectos de una problemática estructural ya existente (Mari-Klose *et al.*, 2016), que radica en tres problemas básicos: 1) Un escaso desarrollo de las políticas familiares. España es uno de los países de la Unión Europea que menos invierte en protección social y el porcentaje destinado a familia e infancia es ínfimo. Esto se debe, en buena parte, a la concepción privada que todavía existe en relación a la familia, a quien se atribuye la responsabilidad sobre la infancia, con escasa implicación del Estado. Olga Cantó (2011) ofrece abundante y detallada información sobre las transferencias monetarias destinadas a la infancia por el Estado y las Comunidades Autónomas. 2) Una visión economicista de la pobreza en las políticas públicas, que reduce la infancia a ser una *carga familiar* y no un sujeto de derechos, por lo que el Estado se limita a asignar recursos complementarios para las familias y lo hace de manera escasa, pues solo interviene a través de programas asistencialistas que no corrigen la situación. 3) La pobreza infantil se considera un problema familiar y no un problema social, por lo que apenas ha entrado en el debate social y político. La pobreza infantil se construye como un cúmulo de casos particulares y no como una responsabilidad del conjunto de la sociedad entera. Como señala Rodríguez Cabrero (2014), la filosofía de la inversión social no ha sido un factor constitutivo de las políticas públicas y ha estado subordinada a la emergencia social.

Hay que señalar que actualmente se está luchando por sacar la pobreza infantil del ámbito doméstico, dar visibilidad a la gravedad de la situación y concienciar de la responsabilidad social sobre la infancia, que es sujeto de derechos. Se están construyendo así nuevos relatos para motivar la acción pública y erradicar la pobreza infantil poniendo el acento en las consecuencias sociales que conllevaría no actuar (Mari-Klose & Mari-Klose, 2015). Esto se está realizando especialmente desde diferentes organismos internacionales (Unicef, Save the Children, Oxfam). En España se ha constituido una Plataforma de Infancia, integrada por unas sesenta entidades y asociaciones, que han logrado que en el Congreso de Diputados se constituya una comisión permanente para alcanzar un Pacto de Estado por la Infancia, a fin de abordar el problema de la pobreza infantil y alcanzar un compromiso real con los derechos de la infancia. Habrá que ver sus resultados.

La necesidad de reformular el estado del bienestar centrándolo en la infancia es una propuesta que va en la línea de atender las necesidades de bienestar y de educación de la infancia ya desde sus primeros años (Esping-Andersen, 2007; Lewis, 2006). Esto implica que la protección social se dirija especialmente a la inversión social. Los mecanismos de lucha contra la pobreza infantil deben operar ya en los primeros años de vida, puesto que las experiencias iniciales son fundamentales y la falta de oportunidades en la infancia tiene consecuencias negativas a largo plazo. Los niños pobres serán adultos pobres con hijos también pobres, por

lo que conviene romper cuanto antes esta lógica de transmisión de la pobreza. La menor escolarización, por ejemplo, se traduce en peores empleos y bajos salarios, así como en una mayor probabilidad de seguir siendo pobre (Figari *et al.*, 2010; Magnuson y Votruba-Drzal, 2009). Así, pues, se trata de poner en marcha estrategias preventivas, que sitúan la educación como prioridad. El coste suplementario que esto entraña es escaso si se tiene en cuenta que actuar tardíamente mediante la enseñanza para adultos, los subsidios de desempleo o las políticas activas laborales tiene una eficacia mucho menor.

Las políticas de incremento del empleo juegan un papel muy importante en la lucha contra la pobreza infantil y este tendría que ser un objetivo prioritario, especialmente en un momento de depresión económica como el que se ha vivido en estos últimos años, con elevados índices de desempleo y familias que han llegado incluso a perder su vivienda. Efectivamente, el mayor riesgo de pobreza está en las familias en las que sus miembros están desempleados, en las familias monoparentales y en los hogares donde hay un solo sustentador. El aporte de dos o más salarios a la familia es fundamental, ya que supone poder contar con mayores ingresos. El empleo de las madres permite que la pobreza infantil desaparezca casi automáticamente. Hay, sin embargo, otra consecuencia beneficiosa para los hijos, como es el hecho de que las madres ganen autonomía y poder y los padres estén más predispuestos a dedicar más tiempo y dinero a sus hijos.

Y señalaremos, finalmente, la importancia de las políticas sociales. Un nivel escaso de prestaciones y servicios perjudica a las familias más vulnerables. La contribución de diferentes fuentes de ingresos para las familias (salarios y rendimientos del trabajo, prestaciones sociales, pensiones, servicios de atención a la infancia) es esencial para el bienestar de la infancia. La implicación pública mediante transferencias monetarias o mediante servicios de atención a la infancia (escuelas infantiles, sistemas de guarda, ludotecas infantiles, bibliotecas, centros de deportes, así como las instituciones que acogen a los niños con problemas sociales) constituyen una premisa básica para garantizar el interés superior de la infancia.

¿CONCILIACIÓN O CORRESPONSABILIDAD?

Fomentar el empleo de las madres y los padres implica medidas para posibilitar la conciliación de la vida laboral y la familiar, lo cual abarca desde los permisos maternos y paternos para atender a los recién nacidos o adoptados, las facilidades de reincorporación a la vida laboral, así como la atención a la pequeña infancia. Hablar de conciliación significa reconocer la existencia de un conflicto, que se expresa en la vida cotidiana y afecta de forma desigual a hombres y a mujeres (Carrasquer *et al.*, 2007; Recio, 2015; Torns, 2005). Se trata, pues, de establecer cuál es el compromiso público en la atención a la infancia y cómo se puede estimular un reparto del cuidado entre hombres y mujeres, una corresponsabilidad mutua.

Las medidas de conciliación se han concebido en España como un problema de las mujeres y hacia ellas se han dirigido prioritariamente. La Ley de conciliación, aprobada en el año 1999, resulta insuficiente; algunos aspectos se revisaron posteriormente, pero esencialmente son las mujeres las que padecen discriminación en el empleo y ven afectados sus proyectos de maternidad. Se ha podido comprobar que los países europeos con mejores condiciones de empleo para las mujeres tienen hoy las tasas de fecundidad más elevadas (Francia, Islandia, Suecia, Noruega), mientras que ocurre lo contrario en los países con mayor precariedad e inestabilidad laboral, como es el caso de Grecia, Italia, España y Polonia (Adsera, 2011; Krause y De Zordo, 2012; Mishtal, 2014). Las jornadas a tiempo parcial han sido más una estrategia utilizada por las empresas para su organización interna que un apoyo efectivo a la conciliación y a la parentalidad positiva. Por otro lado son políticas pensadas para quien cuenta con una situación laboral estable y relativamente satisfactoria (contrato indefinido, retribución suficiente) y no contempla las nuevas realidades de convivencia familiar, como las parejas de hecho, las familias monoparentales o las parejas homosexuales. La desigualdad en la distribución del trabajo entre hombres y mujeres incluso se ha acentuado, pues es muy superior el acceso de las madres a las responsabilidades de obtención de ingresos que el acceso de los padres a los cuidados domésticos. Hoy en día la conciliación acaba configurando un equilibrio precario que recae principalmente en las madres, en tensión entre sus responsabilidades de cuidado de la familia y sus carreras y oportunidades profesionales. Ante esta situación, que se reproduce en diversos países, la Unión Europea está dando un nuevo impulso a las políticas de conciliación, de manera que la Hoja de Ruta de la Comisión Europea-2015, titulada "Nuevo comienzo para hacer frente a los desafíos de la conciliación de la vida que enfrentan las familias trabajadoras", contempla tres factores esenciales a impulsar: el derecho a la gestión flexible del tiempo de trabajo, la promoción de los permisos parentales para los hombres, y servicios de cuidado asequibles y de calidad (Rodríguez González, 2017).

La introducción de un permiso de paternidad de cuatro semanas propio de los hombres (no cedido por las mujeres) fue una medida interesante y que vale la pena resaltar. Fue creado por la Ley para la igualdad de mujeres y hombres en el año 2007; empezó aplicándose un permiso de 13 días de duración y, a partir del 2017, tiene vigencia el establecido de cuatro semanas. Al hacer una evaluación de este permiso se ha podido demostrar que existe una asociación positiva entre el uso del permiso de paternidad y una mayor implicación de los padres en los cuidados infantiles (Escot y Fernández, 2012: 123). Pero la brecha mujer-hombre en el uso de los permisos parentales sigue siendo muy grande. La tasa de permisos de los hombres sobre el total de hombres y mujeres en permiso es del 11,34%, que es baja, pero superior a la del período anterior a la reforma en que los hombres utilizaban una parte del permiso de la madre (5,99%). Los autores del informe señalan que esta brecha está causada por la corta duración del permiso de paternidad español

y recomiendan avanzar hacia una plena igualdad de género en el acceso a los permisos parentales y estimular a los varones a implicarse más en los cuidados infantiles y en el trabajo familiar. A iniciativa de la Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción (Ppiina), la Comisión de Igualdad del Congreso de Diputados aprobó por unanimidad, en octubre de 2012, una proposición de ley en la que se insta al gobierno a "avanzar hacia la equiparación de permisos de nacimiento, adopción y acogimiento entre ambos progenitores, de forma que ambos cuenten con el mismo periodo personal e intransferible, eliminando las disfunciones existentes en la legislación actual al respecto y, singularmente, evitando la subrogación de derechos que han de ser individuales". Años después de haber sido aprobada, esta iniciativa está en vía muerta y no se ha llevado adelante. Sin embargo, esta propuesta ha entrado en la agenda política y ha sido incorporada en los programas electorales de diversos grupos políticos, por lo que no es descartable que se pueda avanzar en esta dirección en los próximos años. Por el momento, el único avance es que el gobierno español actual ha anunciado que se aplicará en su totalidad el permiso de paternidad previsto de cuatro semanas.

PARENTALIDAD POSITIVA

La parentalidad positiva constituye la otra cara de la moneda de la conciliación, pues trata de potenciar la implicación de padres y madres en la crianza, educación y cuidado de los hijos. Ha sido objeto de una Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, que considera que las políticas públicas deben asumir un papel activo en materia de parentalidad, concediéndole más importancia y apoyo.¹⁶ Esta recomendación tiene en cuenta la mayor variedad de modelos familiares existentes, la baja natalidad, el envejecimiento de la población y los nuevos roles de género, con nuevas demandas sobre las familias. Se define el ejercicio positivo de la parentalidad como el "comportamiento de los padres fundamentado en el interés superior del niño, que cuida, desarrolla sus capacidades, no es violento y ofrece reconocimiento y orientación que incluyen el establecimiento de límites que permitan el pleno desarrollo del niño". (p. 3). Para ello, dice el informe explicativo de la Recomendación, deberían desarrollarse algunos elementos clave de política familiar: 1) políticas generales de apoyo a las familias, 2) parentalidad positiva, 3) servicios de apoyo a los padres, 4) servicios para padres en riesgo de exclusión social y 5) orientación a los profesionales. Se trata, en definitiva, de reconocer el derecho de los padres a recibir apoyo de las autoridades públicas para cumplir sus funciones parentales. Y se insiste en que deben realizarse esfuerzos para implicar más a los hombres en el cuidado y la educación de sus hijos.

¹⁶ Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre políticas de apoyo al ejercicio positivo de la parentalidad. Consejo de Europa http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Bienestarinfantil_UNICEF.pdf.

Este planteamiento es innovador respecto de lo que ha sido la cultura familiar en España. Proporcionar servicios a los padres en su función de cuidadores/educadores es también un fenómeno relativamente reciente en muchos países e implica a los diferentes niveles de la Administración pública, siendo de especial importancia los gobiernos y autoridades locales.

La recomendación surge de la constatación de que muchas familias consideran que no pueden incidir lo suficiente en el crecimiento y educación de sus hijos, lo que les hace buscar asesoramiento en su entorno familiar o de amistad, y a veces se recurre a los profesionales. Estamos en una sociedad compleja y cambiante, en la que se han perdido muchos vínculos comunitarios, también la transmisión de saberes entre generaciones, y esto comporta que muchos padres y madres necesiten apoyo, lo cual es especialmente necesario en situaciones en las que se percibe una crisis de la autoridad parental que dificulta la comunicación y la confianza entre padres e hijos.

LA NORMALIZACIÓN DE LAS FAMILIAS DIFERENTES

En España se ha ido produciendo de forma progresiva la regulación de nuevas realidades familiares, lo que implica su reconocimiento. Hace años ya, en los inicios de la democracia, se reconoció el divorcio, la igualdad de los hijos nacidos dentro o fuera del matrimonio y, posteriormente, las parejas de hecho. Más recientemente, se han abordado cuestiones como la reproducción asistida, el matrimonio homosexual, la adopción internacional, la lucha contra la violencia de género o la igualdad entre mujeres y hombres. Este reconocimiento es esencial, ya que tiene consecuencias en el acceso a prestaciones y servicios derivados de las políticas públicas y tiene su impacto en la atención a la infancia. Y puede suceder, como de hecho sucede, que determinadas regulaciones no tengan en cuenta la compleja realidad familiar existente hoy (Comas-d'Argemir *et al.*, 2016). Lo hemos comentado, por ejemplo, en el caso de las medidas de conciliación. Lo mismo sucede con la reforma de la Ley de Dependencia, que ha restringido la consideración de cuidadora familiar a quien se halle conviviendo con la persona afectada, lo que ocurre en un número muy limitado de ocasiones. Y también puede proyectarse en las políticas públicas una ideología contraria a este reconocimiento (como en la reforma de la Ley de Reproducción Asistida, en que la ministra de Sanidad quería eliminar la posibilidad de que mujeres solteras o parejas lesbianas pudieran acogerse a ella). Tal como hemos venido insistiendo, en España no ha habido un impulso en las políticas familiares y esto mismo dificulta hacer políticas específicas que atengan a la diversidad familiar. Sí hemos de señalar, sin embargo, que la diversidad familiar ha sido y es objeto de intervención positiva por algunos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, que han elaborado planes específicos para la promoción de la diversidad familiar (es el caso, por ejemplo, de la Junta de Andalucía, de la actual

Generalitat Valenciana, de la Generalitat de Catalunya o del Ayuntamiento de Barcelona).

La diversidad familiar puede presentarse a través de criterios múltiples, dependiendo de los aspectos que se seleccionen (características de los progenitores, composición de los hogares, características de la crianza, etc.). Podemos distinguir las familias biparentales, familias monoparentales, familias reconstituidas (tras un divorcio o separación), familias homoparentales, familias transnacionales, familias interculturales, familias adoptivas, familias en acogimiento, familias numerosas... Las nuevas realidades familiares suponen una redefinición de los vínculos parentales. Es el caso de la adopción, del acogimiento y también de la reproducción asistida y de la gestación subrogada, en que se elaboran nuevos modelos de parentalidad que conceden un lugar a la filiación biológica sin desplazar la filiación jurídica, afectiva y social, de manera que el niño puede tener como referente varias figuras maternas, como la madre de nacimiento, la madre adoptiva, la madre educativa, la madre genética y la madre real, y lo mismo ocurre con las figuras paternas. Algunas personas adoptadas construyen además nuevos vínculos familiares a partir de la búsqueda de sus orígenes. En Cataluña se legisló para garantizar que los niños adoptados conozcan esta condición para que se asuma en la construcción de su identidad. La situación de los niños acogidos o tutelados plantea una situación delicada, relacionada con las causas por las que sus padres biológicos no pueden ejercer como padres en la vida cotidiana. Es algo que suele ocultarse a compañeros de escuela y amigos y que provoca constantes problemas cuando los horarios para visitar al padre o a la madre interfieren, por ejemplo, con los de la escuela. En este caso, la diferencia puede convertirse fácilmente en estigma a ojos de los demás. Los servicios públicos deberían tener en cuenta estas situaciones.

En las familias recompuestas o mixtas, formadas tras un divorcio, en que puede haber hijos de distintos progenitores, se conforman también nuevas formas de conceptualizar la parentalidad y las nuevas relaciones familiares que se generan. La nueva pareja del padre o de la madre se añade a los progenitores biológicos; los abuelos se multiplican; los hermanos también, y las dinámicas relacionales son muy diversas, dependiendo de las propias circunstancias en que se concretan los divorcios. En estos casos, la recomposición de los grupos familiares es permanente, pues pueden variar incluso entre días laborales y festivos, entre fines de semana o vacaciones, dependiendo de quiénes tengan la custodia de los hijos y del régimen de visitas (Roigé, 2006).

Estas relaciones cruzadas que se establecen entre hijos y padres, y también en las familias extensas, es lo que se denomina *parentesco plural*. Esta es la normalidad de las familias que son "diferentes" y cada vez hay más familias de este tipo. El parentesco plural no se circunscribe a un solo hogar, sino que las relaciones entrecruzadas se producen entre miembros de distintos hogares. Esta circunstancia no es

nueva en sí misma, porque la relación en red ya existía en las parentelas y familias extensas, y las nuevas realidades familiares no hacen más que asentarse en modelos preexistentes.

Las familias homosexuales son las que más se distancian de los patrones familiares tradicionales. Las parejas de gays y lesbianas están generando nuevas configuraciones familiares. A veces, la formación de parejas no se hace visible, porque no se quiere dar a conocer, pero la existencia de hijos obliga a vivir abiertamente la relación, a menudo acompañada de tensiones ante un posible rechazo del entorno, estigma o discriminación. De ahí la dificultad de reelaborar las relaciones familiares desde la homoparentalidad. El debate respecto a la carencia de las figuras paterna o materna como referentes necesarios a menudo está impregnado de prejuicios, pues las familias homosexuales muestran que la complementariedad sexual está presente en la red familiar o de amistad que colabora en la crianza de los hijos (Cadoret, 2006). Por lo tanto, no es que haya ausencia de referentes masculinos o femeninos, sino que estos se encuentran más allá de las paredes del propio hogar. Posiblemente la acritud que a veces impregna este debate se suavizaría si se tuviera conciencia de que el parentesco en red está también muy presente en las familias adoptivas, en las familias acogedoras, en las familias monoparentales o en las recompuestas, y que años atrás la familia extensa suministraba también distintos modelos o referentes que complementaban los parentales.

Añadamos a este complejo mosaico la especificidad de las familias transnacionales, que son fruto de los procesos migratorios, en que padres e hijos, o cónyuges, pueden estar residiendo en países distintos. El mantenimiento de los lazos familiares a través de la distancia tiene una dificultad añadida, con claras diferencias si la emigración ha sido emprendida por hombres o por mujeres. Son muchas las mujeres que emigran para cuidar y que expresan una gran contradicción entre el hecho de haber dejado a sus hijos y progenitores en su país para ocuparse del cuidado de unos hijos o progenitores que no son los propios (Soronellas, 2010; Gregorio y González, 2012).

Las nuevas realidades familiares son, por consiguiente, muy diversas y complejas y no las hemos reflejado todas. La cuestión es que cada vez es mayor el número de niños que viven en familias que se apartan de los modelos convencionales, y ello no debería contribuir a su estigmatización. Esto es especialmente importante desde el punto de vista educativo, pues justamente en las escuelas es donde conviven niños y niñas procedentes de familias diversas (Cánovas y Sahuquillo, 2010; López y Díez, 2009). Desde las políticas públicas se debería avanzar en el reconocimiento de esta gran diversidad familiar, asumiendo que la infancia de hoy se encuentra con más frecuencia viviendo en familias *diferentes* y normalizando, por consiguiente, esta diversidad. Es esencial también reconocer la importancia del parentesco plural y su función como complemento de las relaciones parentales. No

tener en cuenta estas dimensiones conduce a conclusiones erróneas sobre la naturaleza familiar que repercuten sobre todo en las familias que más se distancian de los modelos tradicionales, dando pie, además, a posibles discriminaciones de niños y adultos. Se debería adaptar también la legislación identificando las necesidades y demandas de las nuevas realidades familiares y fortalecer la pluralidad familiar creando vías de resolución de conflictos, socialización de mayores y menores, y desarrollo de una cultura de la diversidad.

Se necesita un impulso social para crear ambientes ricos en oportunidades y aprendizaje para mantener la vida familiar en circunstancias diversas y cambiantes. Sería muy conveniente para ello escuchar a los niños y niñas sobre estas cuestiones. Seguro que ellos conceptualizan fácilmente los vínculos familiares y las formas de organización del parentesco. Relaciones que para los adultos pueden parecer una novedad perturbadora, para ellos es su normalidad. La normalización de las diferencias nos convierte a todos en mejores ciudadanos.

CONCLUSIONES

Las políticas públicas orientadas a la infancia y las políticas de apoyo a las responsabilidades familiares han sido de escasa entidad y gran fragilidad en España, de manera que la recesión económica ha supuesto importantes retrocesos en la implantación de algunos avances que se habían producido en los últimos años. La disminución de prestaciones económicas para las familias o la práctica paralización de la Ley de Dependencia son una muestra de ello. El estancamiento que este tipo de políticas ha sufrido en nuestro país contrasta con el dinamismo y la innovación de los países socialmente más avanzados de la Unión Europea. Las consecuencias han sido claras: tasas de fecundidad muy por debajo de las deseadas, dificultad de emancipación de los jóvenes, difícil conciliación entre familia y trabajo remunerado, demandas no atendidas en escuelas infantiles y escasa oferta pública de servicios de atención a la dependencia. Las necesidades de las nuevas familias están relacionadas con la resolución de estos problemas.

Las políticas públicas que toman la infancia como prioridad son esenciales para actuar contra la pobreza infantil y contra las desigualdades entre familias y, por tanto, contribuyen también a la cohesión social y a la calidad de vida. Las políticas de prestaciones y servicios a las familias permiten, cuando menos, hacer la vida más fácil a la gente, al incrementar las oportunidades de mejora del bienestar. Las políticas de conciliación han de incorporar las nuevas realidades familiares y estimular una mayor participación de los hombres en el trabajo familiar: corresponsabilidad y no solo conciliación. El apoyo a la parentalidad positiva es condición de una mejor calidad de las relaciones entre padres e hijos. Finalmente, el reconocimiento y legi-

timación de la diversidad familiar evita, además, posibles discriminaciones de la infancia y de las personas adultas por el mero hecho de convivir en familias no convencionales.

La conclusión, pues, es que la diversidad familiar existente requiere políticas ágiles y eficientes que la tengan en cuenta. Y ya que lo hacemos todo para ellos, para los niños, no deberíamos emprender nada sin darles voz. Niños y niñas son interlocutores válidos en la planificación de las políticas públicas que les afectan, como sujetos portadores de conocimiento, que pueden explicar sus necesidades y contribuir a la búsqueda de soluciones. Se trata, en definitiva, de construir un concepto de ciudadanía que incluya a la infancia. ■

Bibliografía

- ADSERA, A. (2011). "Where Are the Babies? Labor Market Conditions and Fertility in Europe". *European Journal of Population*, 27(1), 1-32. doi: 10.1007/s10680-010-9222-x.
- BIANCULLI, A. & JORDANA, J. (2016). "The unattainable politics of child benefits policy in Spain". *Journal of European Social Policy*, 23(5), 504-520. doi: 10.1177/0958928713499176
- CADORET, A. (2003). *Padres como los demás. Homosexualidad y parentesco*. Barcelona: Gedisa.
- CÁNOVAS, P. & SAHUQUILLO, P. M. (2010). "Educación y diversidad familiar: aproximación al caso de la monoparentalidad". *Educatio Siglo XXI*, 28(1), 109-126.
- CANTÓ, O. (2011). "El impacto de las políticas públicas monetarias en la infancia". En: *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones*. Madrid. Unicef España (28-44). Recuperado de: http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Políticas_Infancia_Espana_UNICEF_2011.pdf.
- CARRASQUER, P.; MASSÓ, M. y MARTÍN, A. (2007). "Discursos y estrategias en torno a la conciliación de la vida familiar y laboral en la negociación colectiva". *Papers*, 83, 13-36.
- COMAS-D'ARGEMIR, D. (2012). "Políticas públicas y vida cotidiana. Redescubrimiento y auge de las políticas familiares en España". *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XVI, nº 395 (20). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-395/sn-395-20.htm>>.
- (2014). "La crisis de los cuidados como crisis de reproducción social. Las políticas públicas y más allá". *XIII Congreso de Antropología. Periferias, fronteras y diálogos*. Federación de Asociaciones de Antropología del Estado Español. Tarragona, 2 a 5 de septiembre de 2014, pp. 329-349. Recuperado de: <http://digital.publicacionsurv.cat/index.php/purv/catalog/book/123>.
- COMAS-D'ARGEMIR, D.; MARRE, D. y SAN ROMÁN, B. (2016). "La regulación política de la familia. Ideología, desigualdad y género en el Plan Integral de Apoyo a la Familia". *Política y Sociedad*, 53(3): 853-877. doi: 10.5209/rev_POSO.2016.v53.n3.48880.
- ESCOT, L. y FERNÁNDEZ, J. A. (coord.). *Una evaluación de la introducción del permiso de paternidad de 13 días. ¿Ha fomentado una mayor corresponsabilidad en el ámbito del cuidado de los hijos pequeños?* Informe. Universidad Complutense de Madrid. Instituto de la Mujer, Fondo Social Europeo. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento38578.pdf>.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2007). "Social inheritance and equal opportunity policies". En: Lauder, H. et al., *Education, Globalization and Social Change*. Oxford: Oxford University Press, 398-408.
- ESQUIVEL, V.; FAUR, E. y JELIN, E. (eds.) (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES. Recuperado de: <<http://www.unfpaargentina.com.ar/sitio/archivos/cuidadoinfantil.pdf>> .
- FIGARI, F., PAULUS, A. & SUTHERLAND, H. (2010). "Measuring the Size and Impact of Public Cash Support for Children in Cross-National Perspective". *Social Science Computer Review*, 0: 1-18. doi: 10.1177/0894439310370104.

FLAQUER, L.; ALMEDA, E. y NAVARRO, L. (2006). *Monoparentalidad e infancia*. Barcelona: Fundació La Caixa. Recuperado de: https://obrasociallacaixa.org/documents/10280/240906/vol20_es.pdf/1e8185c8-5800-4768-b959-cf9db3e62385.

GAITÁN MUÑOZ, L. (2006). "El bienestar social de la infancia y los derechos de los niños". *Política y Sociedad*, 43(1): 63-80.

— (2011). "Contexto y marco conceptual: el Estado del Bienestar, las políticas públicas y los derechos de los niños". En: *Las políticas públicas y la infancia en España: evolución, impactos y percepciones*. Madrid: Unicef España, pp. 8-24. Recuperado de: http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Políticas_Infancia_Espana_UNICEF_2011.pdf.

GAITÁN MUÑOZ, O.; LARRAÑAGA, K. P. y PORTELLANO, C. (2017). "Criterios para la evaluación de los planes de infancia en España". *VI Congreso Red Española de Políticas Sociales*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

GRAU, E. (2007). "Postadopció: demandes i recursos". *Revista Desenvolupa*, nº 28, 73-90.

GREGORIO, C. y GONZÁLVIZ, H. (2012). "Las articulaciones entre género y parentesco en el contexto migratorio: más allá de la maternidad transnacional". *Ankulegi*, 16: 43-57.

JOCILES, M. I.; FRANZÉ, A. y POVEDA, D. (coord.) (2011). *Etnografías de la infancia y la adolescencia*. Madrid: Catarata.

JORDANA, J. (2013), "La desatención de la infancia", *El País*, 17/08/13.

KRAUSE, E. & DE ZORDO, S. (2012). "Introduction. Ethnography and biopolitics: tracing 'rationalities' of reproduction across the north-south divide". *Anthropology & Medicine*, 19(2): 137-151. doi: 10.1080/13648470.2012.675050.

LEWIS, J. (2006). "Introduction: children in the context of changing families and welfare states". En: Lewis, J. (ed.), *Children, Changing families and Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1-24.

LÓPEZ, F. y DíEZ, M. (2009). "Diversidad familiar en la escuela: guía de recursos didácticos". *Cultura y Educación*, 21(4): 453-465.

MAGNUSON, K. & VOTRUBA-DRZAL, E. (2009). "Enduring influences of childhood poverty". *Focus*, 26(2): 32-37.

MARI-KLOSE, P. & MARI-KLOSE, M. (2015). "Nuevos relatos para nuevas políticas contra la pobreza infantil". *Revista de Treball Social*, 205: 9-27.

MARI-KLOSE, P.; SOLANAS, S. E. y MARI-KLOSE, M. (2016). "Crisis y pobreza infantil en España". *Revista Española del Tercer Sector*, 32: 141-169.

MARRE, D. (2009). "'We do not have immigrant children at this school, we just have children adopted from abroad': Flexible Understandings of Children's Origins". En: Marre, D. & Briggs, L. (eds.). *International Adoption: Global Inequalities and the Circulation of Children*. New York: New York University Press.

MISHTAL, J. (2014). "Reproductive Governance in the New Europe. Competing Visions of Morality, Sovereignty and Supranational Policy". *Anthropological Journal of European Culture*, 23(1): 59-76. doi:10.3167/ajec.2014.230104.

NÁJERA, M. J. (2007). *La Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de Menores: últimas modificaciones*. Jornades de Foment de la Investigació: Universitat Jaume I. Recuperado de: <http://www.uji.es/bin/publ/edicions/jfi12/7.pdf>.

PACTE PER A LA INFÀNCIA A CATALUNYA. 19 de juliol de 2013. Generalitat de Catalunya. Recuperado de: http://www20.gencat.cat/docs/bsf/03Ambits%20tematics/07Infanciaiadolescencia/pacte_infancia%20_catalunya/pacte_infancia_catalunya%20_%20juliol_2013.pdf.

II PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2013-2016 (II PENIA), Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Recuperado de: http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/documentos/PENIA_2013-2016.pdf.

PLATAFORMA POR PERMISOS IGUALES E INTRANSFERIBLES DE NACIMIENTO Y ADOPTACIÓN (PPIINA), <http://www.igualeseintransferibles.org/>.

RECIO, C. (2015). "Políticas de conciliación de la vida familiar y laboral en España: una historia repleta de sombras". *Revista de Estudios y Cultura*, 69: 8-12. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuari/Downloads/Revista69%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuari/Downloads/Revista69%20(1).pdf).

RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2014). *Invertir en la infancia: romper el ciclo de las desventajas. Un estudio sobre políticas nacionales. Informe nacional-España*, Unión Europea. Recuperado de: file:///D:/Users/37645918-R/Downloads/ES_Investing%20in%20children_2013_ES.pdf.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S. (2017). "Nuevas estrategias para viejos desafíos de la conciliación: garantizando el derecho a la presencia de las personas con responsabilidades familiares en el mercado de trabajo". *VI Congreso Red Española de Políticas Sociales*. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

ROIGÉ, X. (2006). "Familias mosaico: la recomposición familiar tras el divorcio". En: Roigé, X. (ed.). *Familias de ayer, familias de hoy. Continuidades y cambios en Cataluña*. Barcelona: Icaria, 471-501.

SALIDO, O. y Moreno, L. (2007). "Bienestar y políticas familiares en España", *Política y Sociedad*, 44(2): 101-116.

SORONELLAS, M. (2010). "Familia, migraciones y desarrollo". En: Soronellas, M. (ed.) *Familias en la migración. Emociones, solidaridades y obligaciones en el espacio transnacional*. Barcelona: Icaria, 9-27.

TORNS, T. (2005). "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos". *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23: 15-33.

VALIENTE, C. (1996). "Olvidando el pasado: la política familiar en España (1975-1996)". *Gestión y Análisis de las Políticas Públicas*, 5-6: 151-162.

UNICEF (2013). *Bienestar infantil en los países ricos. Un panorama comparativo*. Florencia: Unicef. Recuperado de: http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Bienestarinfantil_UNICEF.pdf.

— (2016). *Bienestar infantil en España, 2016. Indicadores básicos sobre la situación de los niños y niñas en nuestro país*. Unicef. Recuperado de: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/Bienestar-Infantil-en-Espana-2016.pdf>.

