

Las políticas de apoyo a las familias en Euskadi y en Europa: aprendizajes para después de una crisis

Joseba Zalakain

SIIS Centro de Documentación y Estudios. Fundación Eguía Careaga

1. Introducción

El objetivo de esta ponencia es el de analizar de qué manera se han adaptado las políticas de apoyo a las familias de los países de la UE al nuevo contexto social y económico marcado, entre otros aspectos, por la crisis económica iniciada en 2008. Se pretende con este análisis extraer algunas lecciones o aprendizajes que contribuyan reorientar las políticas de apoyo a las familias que se realizan en la CAPV –y, de forma genérica, en el Estado español– a los cambios en el contexto económico, social, político y demográfico que cabe prever para los próximos años.

La estructura de la ponencia es la siguiente:

- en primer lugar se analizan algunos de los cambios que se han producido en el contexto social, político y demográfico y que tienen un impacto determinante en la configuración de las políticas familiares. Si bien no son los únicos, los cambios que se consideran más importantes son el incremento del desempleo y la desigualdad, con una afectación especialmente intensa entre los grupos sociales más desfavorecidos; el incremento de la pobreza infantil, o entre las familias con hijos/as, y el desplazamiento del riesgo de pobreza a la población infantil y juvenil; el estrangulamiento de las posibilidades de movilidad social ascendente y el peso creciente de la transmisión familiar de capital –económico y cultural– en la reproducción de la desigualdad; y la (re)emergencia del problema de la natalidad. No se abordan en

este trabajo, aunque sin duda es una cuestión relevante, la emergencia de nuevos modelos familiares y el cambio en los patrones que rigen las relaciones intrafamiliares.

- en segundo lugar, se analizan las características del modelo vasco de apoyo a las familias con hijos/as, desde el punto de vista del gasto social público, a partir de la actualización de datos ya ofrecidos en anteriores trabajos y del recurso –de forma orientativa y preliminar– a la metodología de los paquetes de prestaciones familiares. Ese análisis pone de manifiesto, por una parte, que el gasto vasco en políticas familiares sigue siendo bajo en relación al gasto europeo y que el déficit con Europa es en esta materia mayor que en otros ámbitos de la protección social. Por otra parte, la comparación pone de manifiesto que el gasto en políticas familiares en Euskadi está muy determinado por los servicios de atención infantil y, fundamentalmente, por las desgravaciones familiares, de las que se benefician, preferentemente, los grupos de rentas medias y altas. Finalmente, el uso del método de los paquetes familiares pone de manifiesto que las familias de rentas medias tienen en Euskadi un nivel de protección mucho menor que en la mayor parte de los países de Europa, lo que se deriva de –o se compensa por– una presión fiscal más reducida. Las familias de rentas bajas o sin ingresos propios, por el contrario, gozan de un nivel de protección similar, o incluso mejor, del que existe en la mayor parte de los países de Europa, si bien, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de esos países, la protección que reciben esas familias no se deriva de las prestaciones familiares sino del sistema de garantía de ingresos (RGI y PCV).
- en tercer lugar, se analizan los principales paradigmas, enfoques u orientaciones que están determinando en Europa las políticas de atención a las familias y/o a la infancia, con particular atención al paradigma de la inversión social, el énfasis en la primera infancia, la idea de la redistribución o el bienestar basado en el patrimonio (*asset based welfare*), el recurso creciente a las herramientas fiscales y el desarrollo de políticas y programas de parentalidad positiva.
- en cuarto lugar se describen, de forma muy breve, los principales cambios que se han operado en las políticas de apoyo a las familias Europeas a partir de la crisis de 2008.
- finalmente, se recogen las principales conclusiones del análisis realizado y se plantean algunas recomendaciones de cara a la necesaria reorientación de las políticas de apoyo a las familias en la CAPV.

2. Un nuevo contexto para las políticas de apoyo a las familias

2.1. Globalización, precarización laboral, paro y desigualdad

Junto a la emergencia de nuevos modelos familiares y al cambio en los patrones de relación intra-familiar (cuestiones que, por motivos de espacio, no se abordan en esta ponencia¹), no cabe duda de que el nuevo panorama socioeconómico que se deriva de la actual crisis económica afecta claramente a las familias y a la orientación de las políticas familiares en el medio y largo plazo. El impacto –suficientemente conocido– de la crisis económica en términos de crecimiento del desempleo, la precarización laboral, la exclusión y la desigualdad² se tiene que contextualizar, en cualquier caso, en un marco social, político y económico más amplio, que va a condicionar en los próximos años el papel de las familias, sus funciones y su capacidad de garantizar el bienestar de todos sus miembros. De forma muy resumida, los cambios contextuales más importantes vienen determinados por:

- la emergencia de una economía globalizada, con una competencia internacional mucho mayor que en el pasado, y en la que, en países como el nuestro, la cualificación profesional juega un papel cada vez más relevante. Como se señala en detalle en las páginas siguientes, en el marco de la economía del conocimiento, en países como Euskadi las personas sin suficientes cualificaciones profesionales tendrán posibilidades de inclusión laboral y de movilidad social más reducidas que en el pasado.
- La crisis del proceso de construcción europea y el papel crecientemente residual de los países de la UE en un mundo en el que –tanto desde el punto de vista económico como político o demográfico– ganan peso los países emergentes y los del área del Pacífico.
- El agotamiento, especialmente en el caso del Estado español, de un modelo productivo de bajo coste, basado en el crédito externo y el empleo precario y de bajos salarios, en la construcción y en sectores de escaso valor añadido.

¹ El reciente informe extraordinario del Ararteko sobre políticas familiares en la CAPV dedica una amplia atención a esta cuestión (Ararteko, 2014).

² Basta señalar al respecto que, de acuerdo a la EU-SILC, la ratio S80/20 ha pasado entre 2004 y 2012 del 5,2 al 7,2 en España (lo que quiere decir que la distancia entre el 20% más rico y el 20% más pobre se ha incrementado casi en un 40%); mientras que en la UE15 crecía del 4,8 al 5,1. En la CAPV por el contrario, según la EPDS, habría pasado de 3,9 en 2004 a 3,7 en 2012. En lo que se refiere a la exclusión social, de acuerdo a los datos de la Encuesta FOESSA sobre pobreza y exclusión, los hogares en situación de integración plena han pasado de representar en 2007 el 50,1% de la población al 34,3% en 2012.

- La extensión del empleo de bajos salarios y del fenómeno de los trabajadores pobres, asociada a la emergencia del *precariado* como grupo social, que implica un cambio en la propia naturaleza de la pobreza (ya no sólo vinculada al desempleo o a la vejez) y requiere una reorientación de las políticas de inclusión.
- La emergencia de los llamados *nuevos riesgos sociales*, como la dependencia o la monoparentalidad, y un cierto agotamiento de los modelos clásicos del Estado de Bienestar, amenazados de una parte por una ofensiva ideológica que justifica las políticas de austeridad y recortes en función del déficit público provocado por la crisis, pero también por otros cambios (envejecimiento de la población, crecimiento de los costes unitarios asociados a los servicios sociales y de salud, mayores demandas de control y autonomía por parte de las personas beneficiarias de servicios sociales...) que dificultan la viabilidad económica y social del Estado del Bienestar clásico, y obligan a aplicar fórmulas innovadoras para preservarlo.

En este contexto, muchos de cuyos elementos son anteriores a la crisis iniciada en 2008, es preciso también insistir en la idea de que los efectos de la crisis no se han distribuido por igual entre toda la población, y que han sido los sectores tradicionalmente más desfavorecidos (lo que ya fueron *perdedores en tiempos de bonanza*, en palabras de Sebastián Sarasa), los que en mayor medida se han visto perjudicados por la crisis. Pese al discurso social imperante, cabe pensar que las clases medias y acomodadas han sido afectadas por la crisis en menor medida que las clases menos favorecidas, y que el impacto de la recesión se ha concentrado en unos colectivos muy determinados: jóvenes, inmigrantes, personas de baja cualificación, autónomos, trabajadores/as con contrato temporal y familias jóvenes con hijos/as cargo.

Es cada vez más clara la evidencia de ese impacto diferencial de la crisis, lo que obliga a contextualizar el incremento de la desigualdad al que se ha hecho anteriormente referencia: “Somos desiguales porque nuestros pobres son mucho más pobres que los pobres de los países de nuestro entorno. Somos un país más desigual que nuestros vecinos no porque nuestra clase media sea particularmente pobre en relación a los más ricos, sino porque nuestra clase baja es particularmente pobre respecto a la clase media” (Fernández Albertos, J. *Piedras de Papel*, 1/7/2014). La propia OCDE ha puesto de manifiesto que durante la crisis los hogares pobres han sido los que en mayor medida han visto reducir su renta, y es precisamente en España donde la diferencia entre la reducción de ingresos de las clases media y la reducción de ingresos de las clases menos favorecidas ha sido más acusada

(OCDE, 2014). Hay numerosos datos que permiten sostener esta afirmación, frente al discurso general del debilitamiento de las clases medias:

- En 2011, teniendo en cuenta a las personas menores de 65 años, la renta de las personas de la quinta decila (es decir, las personas situadas en el centro de la escala de ingresos) multiplicaba la renta del 10% más pobre por 2,7 (es decir, casi triplicaban su renta). Antes de la crisis, la diferencia era menor (2,2 veces). En 2011, de todos los países de la OCDE respecto a los que hay datos, sólo Grecia, Israel y Estados Unidos registran una distancia más amplia entre las clases medias y las de menor renta. Sin embargo, si se analiza la brecha entre los muy ricos y la clase media (S90/50), la distancia es menor, ha variado poco durante la crisis (de 1,9 a 2,1) y la situación española es algo más cercana a la media de la OCDE.
- Entre 2007 y 2010, por término medio, los ingresos de la población española se han reducido en un 3,8% y los de la quinta decila en un 5,3%. El ingreso del 10% más pobre (primera decila) se ha reducido en un 42% (Laparra, 2014).
- De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, entre la población autóctona la tasa de riesgo de pobreza y exclusión (tasa AROPE) ha pasado del 21% en 2007 al 25% en 2012. Entre la población extranjera ha pasado del 32% al 53%. Si antes de la crisis era casi un 50% más alta ahora la multiplica por dos.
- También de acuerdo a la ECV, el porcentaje de hogares con cuatro o más carencias materiales ha pasado, en el caso del 30% de la población más pobre, del 11% en 2008 al 17% en 2012. En el caso de las decilas medias –las personas que se sitúan en las decilas 4 a 7– el porcentaje ha pasado del 4,1% a 4,3%.

Las razones de ese mayor impacto diferencial de la crisis en las clases menos favorecidas se relacionan, fundamentalmente, con la menor protección frente al riesgo de desempleo de los colectivos que con más frecuencia tienen contratos laborales temporales (mujeres, jóvenes, inmigrantes...), frente a la elevada protección de la que aún hoy gozan las personas con contrato indefinido. En ese marco, el ajuste se realiza prescindiendo del empleo temporal y la destrucción de empleo castiga especialmente a colectivos vulnerables. Junto a la dualización del mercado laboral –con una brecha entre *insiders* y *outsiders* que sigue siendo determinante para explicar la desigualdad social–, también cabe hacer referencia a un sistema de impuestos y prestaciones menos redistributivo que en la ma-

yor parte de los países de la UE³. En el caso español, la escasa capacidad redistributiva del sistema de prestaciones e impuestos se deriva de la combinación dos elementos: a) un sistema de protección social rudimentario, que no protege los nuevos riesgos sociales, ajeno al discurso de la inversión social, poco progresivo, y muy dependiente de apoyos corporativos y b) una presión fiscal que se sitúa entre las más bajas de Europa, muy dependiente además de los ingresos tributarios que se derivaban de la burbuja inmobiliaria, con niveles muy elevados de fraude y poco progresivo.

En la CAPV, como hemos visto, la desigualdad de ingresos es menor que en otros países de Europa y no parece que los indicadores de desigualdad empeoraran sustancialmente entre 2008 y 2012. Además, los datos de la EPDS ponen de manifiesto que, si bien la pobreza se ha incrementado de forma notable en ese periodo (en torno a un 30%), también lo ha hecho el porcentaje de personas en hogares en situación de completo bienestar, que no tienen carencias ni en lo que se refiere a sus ingresos ni en lo que se refiere a su patrimonio y condiciones de vida. El peso de este grupo es en 2012 el más elevado de toda la serie histórica cubierta por la EPDS (37%) y contrasta con el 20% registrado en el año 2000⁴ (EPDS, 2102).

2.2. La emergencia de la pobreza infantil y el creciente riesgo de pobreza de las familias con hijos/as

En ese contexto, en el que como hemos visto la pobreza y la desigualdad han afectado de forma muy diferente a los diversos grupos sociales, las familias con hijos/as a cargo están expuestas a un riesgo creciente de pobreza.

Numerosos estudios han puesto de manifiesto –tanto para la CAPV como para el conjunto de los países de la UE– la emergencia en los últimos años del fenómeno de la pobreza infantil, que no es

³ De acuerdo también a la OCDE, España es uno de los países en los que el 30% de la población con menores ingresos recibe unas prestaciones más bajas (en relación a las transferencias medias) y en los que el 30% más rico recibe prestaciones más elevadas.

⁴ Estos datos parecen poner de manifiesto un cierto proceso de polarización social y permiten pensar que los efectos de la crisis –al menos en su primera fase– no están teniendo las mismas implicaciones en los distintos grupos de población: en efecto, la pobreza y la precariedad afectan cada vez más a los grupos tradicionalmente considerados de riesgo, afectados por las dificultades crecientes de acceso a una ocupación estable, mientras que, de hecho, las tasas de pobreza se reducen entre los colectivos más favorecidos de la sociedad, cuantitativamente mayoritarios. Esta mejora en la situación de determinados grupos y la polarización social que implica resulta un dato del máximo interés en la medida en que cuestiona la percepción social mayoritaria en relación al impacto de la crisis económica sobre las clases medias y permite pensar en que un amplio sector de la población todavía cuenta con recursos económicos suficientes para sortear los efectos más negativos de la crisis (Gizarteratuz, 2012).

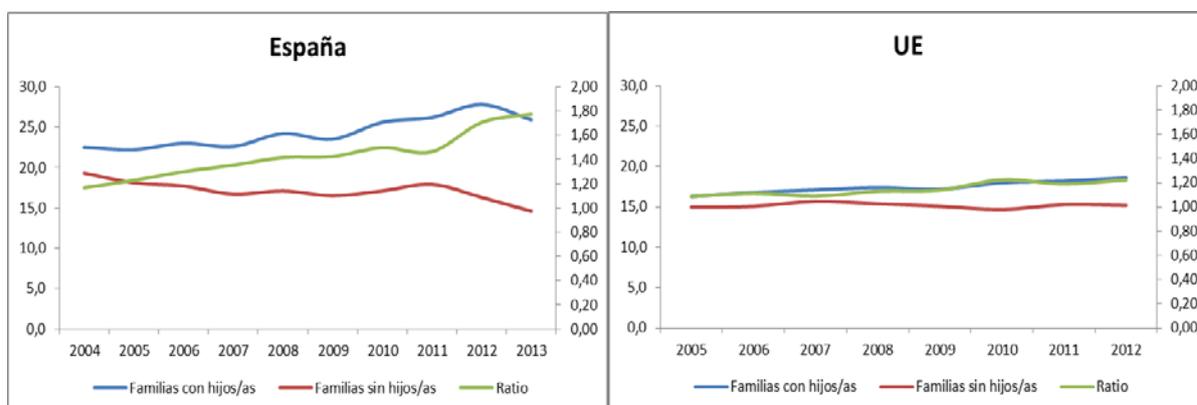
otra cosa que la pobreza entre las familias con hijos/as⁵, y, en términos más generales, el desplazamiento del riesgo de pobreza de la población mayor hacia la población infantil y juvenil. Como se ha señalado en otros trabajos, resulta evidente que en Europa se ha producido un ‘redescubrimiento’ del fenómeno de la pobreza infantil, debido, por una parte, al desplazamiento de los mayores riesgos de pobreza a la población infantil y juvenil, y, por otra, a la constatación del impacto que estas situaciones tienen a corto, medio y largo plazo en las condiciones de vida de la infancia, en sus expectativas vitales y en sus oportunidades de desarrollo e integración. Desde esta perspectiva, la pobreza infantil se considera no sólo un atentado a los derechos de los niños y niñas afectados, sino una amenaza seria a la equidad, a la cohesión social e, incluso, a la productividad futura de las sociedades europeas (SIIS, 2013a).

La creciente prevalencia de la pobreza entre las familias con hijos/as se produce tanto a nivel de la CAPV como del Estado español o del conjunto de la UE.

El gráfico siguiente recoge la evolución del indicador de riesgo de pobreza en la UE y en el Estado español para las familias con hijos/as y para las familias sin hijos/as. Como se observa en ella, la tasa de pobreza de las familias con hijos en España ha pasado del 22% al 27% entre 2007 y 2012, mientras que en la UE15 lo hacía del 17% al 18%. En el caso de las familias sin hijos, el crecimiento de la pobreza ha sido menor en España (aunque ello pueda deberse a la reducción de la renta mediana que se utiliza como parámetro para el cálculo de las tasas de pobreza) y apenas ha variado en la UE. La diferencia entre ambos grupos no ha dejado de crecer tanto en la UE como en España, si bien en España lo ha hecho de forma mucho más acusada: si en 2004 la tasa de pobreza de las familias con hijos/as a cargo multiplicaba por 1,1 la de quienes no tienen hijos/a a cargo, en 2013 prácticamente la duplica (se multiplica por 1,7).

⁵ Obviamente, la pobreza infantil se refiere a los niños y a las niñas –al margen de la edad que se establezca para determinar el final de la infancia– que viven en situaciones de pobreza. En nuestro entorno, sin embargo, si se deja al margen la situación de los menores inmigrantes no acompañados, no existen niños o niñas pobres, sino familias pobres y, fundamentalmente, padres y madres que perciben ingresos insuficientes para mantener unos niveles de vida mínimos para ellos y para sus hijos e hijas. Por definición, los niños y niñas pobres lo son porque lo son sus familias y, más concretamente, porque lo son sus progenitores. Por lo tanto –al menos desde el punto de vista de su definición y de la identificación de sus causas–, la cuestión relevante no se refiere tanto a la pobreza infantil como a la pobreza de las familias con hijos/as y, por tanto, a la insuficiencia de los ingresos de sus padres y sus madres. Desde este punto de vista, parece claro que enfatizar excesivamente el concepto de pobreza infantil implica una visión reduccionista del problema. Todo ello no impide, sin embargo, reconocer la necesidad de desarrollar políticas específicamente centradas en la prevención y el abordaje de la pobreza infantil, tanto en lo que se refiere a reducir la incidencia de la pobreza entre las familias con hijos/as (abordando los factores de riesgo específicos que subyacen a estas situaciones) como a reducir el impacto que la pobreza tiene en las condiciones de vida y en las perspectivas de futuro de los niños y niñas que se encuentran en esa situación, mediante medidas compensatorias y los apoyos sociales y socioeducativos adecuados (SIIS, 2013a).

Gráfico 1. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza entre las familias con hijos/as y sin hijos/as en la UE y en el Estado español (2004-2012)



Fuente: EU-SILC de Eurostat. Nota: Las personas en riesgo de pobreza son las que pertenecen a unidades familiares que perciben ingresos inferiores al 60% de la renta mediana equivalente de su país.

También en Euskadi la pobreza infantil es un fenómeno creciente. De acuerdo a la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) de 2012, un total de 33.864 menores de 14 años viven en Euskadi en una situación de riesgo de pobreza de mantenimiento⁶, lo que representa el 11,8% de esa población. En torno a otros 30.000 (el 10,5%) viven en una situación de ausencia de bienestar, con lo que el porcentaje de niños/as en riesgo de pobreza o en ausencia de bienestar alcanza el 22,3% del total. El 77,7% restante vive en una situación de bienestar⁷.

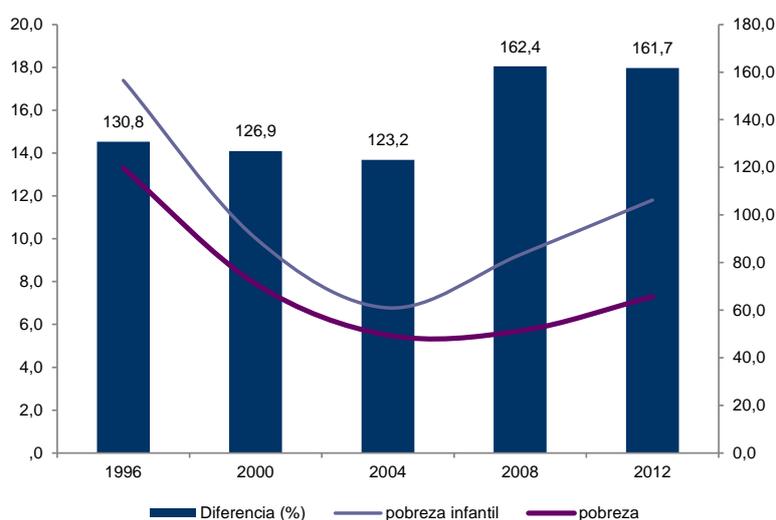
La situación en 2012 se deriva, en cualquier caso, de una lógica que se inicia más atrás. El siguiente gráfico indica, por una parte, que la pobreza infantil es, desde al menos 1996, más elevada que la del conjunto de la población y que si ambas tasas fueron convergiendo poco a poco entre 1996 y 2004,

⁶ La estadística oficial sobre pobreza que se realiza en la CAPV desde hace casi treinta años –la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS)– se diferencia de los enfoques convencionales de medición de la pobreza al establecer el umbral de pobreza en función de la percepción subjetiva de la población respecto a los ingresos mínimos necesarios para cubrir las necesidades básicas. En el caso de las situaciones de pobreza, la EPDS distingue entre pobreza de mantenimiento, pobreza de acumulación y pobreza real. La pobreza de mantenimiento hace referencia a aquellas formas de pobreza relacionadas con una insuficiencia de ingresos o de rentas para abordar las necesidades ordinarias, esto es, aquellas a las que debe hacerse frente a corto plazo. En términos concretos, en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para abordar, a corto plazo, la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Dentro de la dimensión de mantenimiento, la EPDS distingue entre las situaciones de pobreza y las de ausencia de bienestar, situándose en 2012 –para una familia de 4 miembros encabezada por una persona menor de 45 años– el umbral de pobreza en unos 1.500 euros, y el de ausencia de bienestar, en 1.970 euros.

⁷ Pese a la gravedad de la actual crisis, la tasa de riesgo de pobreza de mantenimiento infantil está por debajo de la registrada en 1996 y en una línea sólo algo superior a la de 2000. Otro de los elementos sustancialmente distintos de la situación en 2012 es la continua reducción en el porcentaje de menores en situación de ausencia de bienestar, lo que lleva a una estabilización –en términos históricamente altos– de la población infantil en situación de bienestar desde el punto de vista de la dimensión de mantenimiento. En otras palabras, al menos desde 2004, están creciendo fuertemente las situaciones de pobreza infantil y, un poco más ligeramente, las de bienestar, reduciéndose por el contrario el peso de quienes están en una situación intermedia, de ausencia de bienestar, más cercana a la precariedad.

a partir de ese año la diferencia se fueron incrementando. En 2012, la tasa de pobreza en los menores de 14 años equivale al 161% de la tasa correspondiente al conjunto de la población.

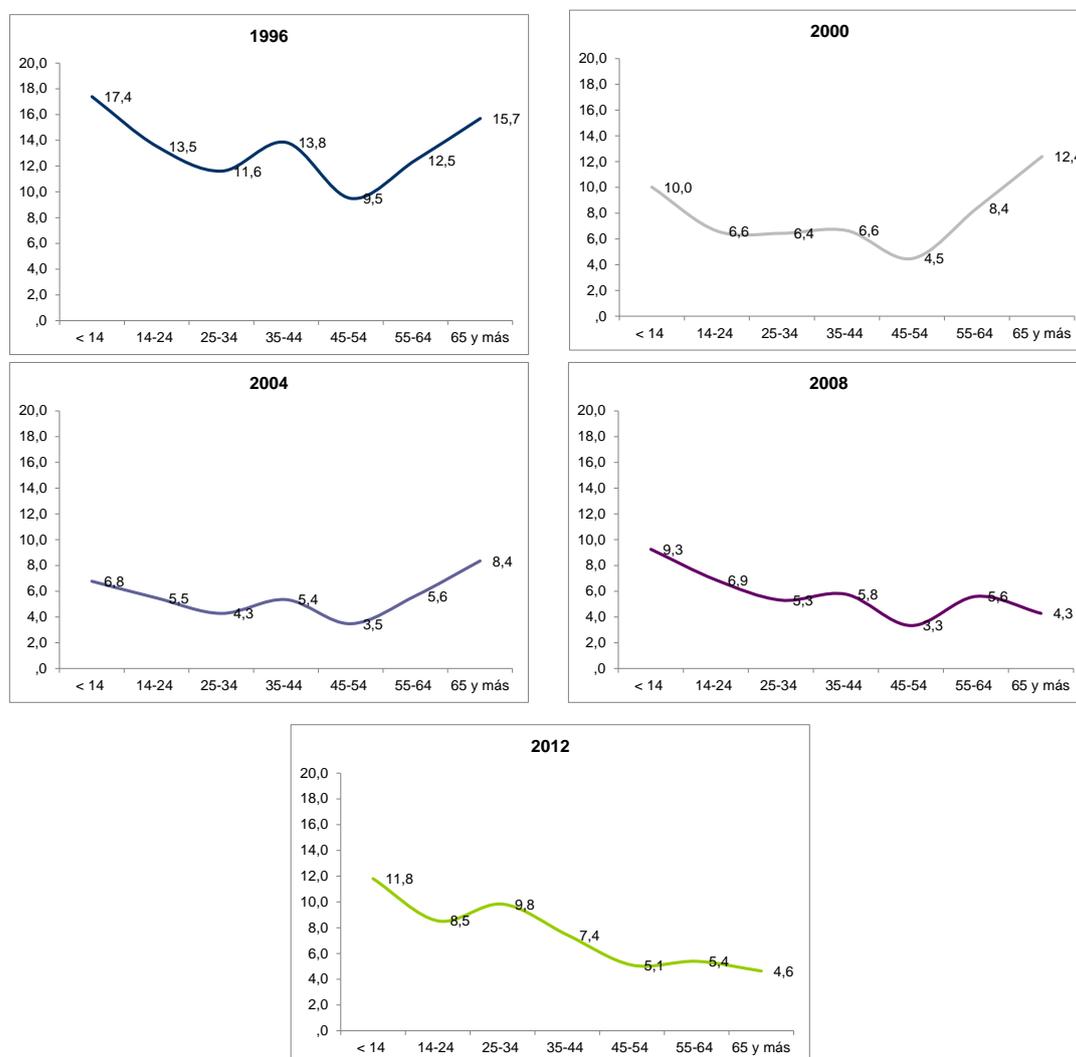
Gráfico 2. Evolución de la tasa de pobreza de mantenimiento del conjunto de la población y de la población menor de 14 años, y diferencia entre la tasa infantil y la global (tasa global = 100). CAPV, 1996-2012 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPDS 2012.

En el mismo sentido, la serie de gráficos siguiente recoge la evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento por tramos de edad, describiendo la situación a lo largo de los últimos dieciséis años. El cambio que se ha ido produciendo en el patrón que rige las diferencias en las tasas de pobreza por grupos de edad es claro: a mediados de los 90, las tasas de pobreza formaban una curva en forma de U, siendo los dos grupos situados a ambos extremos –los menores de 14 y los mayores de 65– quienes padecían tasas de pobreza más altas. En 2000, se mantiene la curva en forma de U, si bien la pobreza resulta bastante más elevada entre los mayores que entre los niños y la diferencia entre éstos y los tramos de edad intermedia resulta menor. En 2004, la U se abre todavía más, en una época de reducción generalizada de las tasas de pobreza, con menores diferencias entre los grupos de edad pero, en cualquier caso, manteniéndose en los dos extremos los valores más elevados. El cambio más importante comienza a operarse en 2008: la curva en forma de U desaparece para convertirse en una línea descendente, aunque irregular, en la que cuanto menor es la edad menor es también, en líneas generales, el riesgo de pobreza. Ese cambio se acentúa en 2012 y la línea descendente se hace aún más clara, dejando al margen el repunte en las tasas de pobreza que se produce, en 2012, en la población de 25 a 34 años.

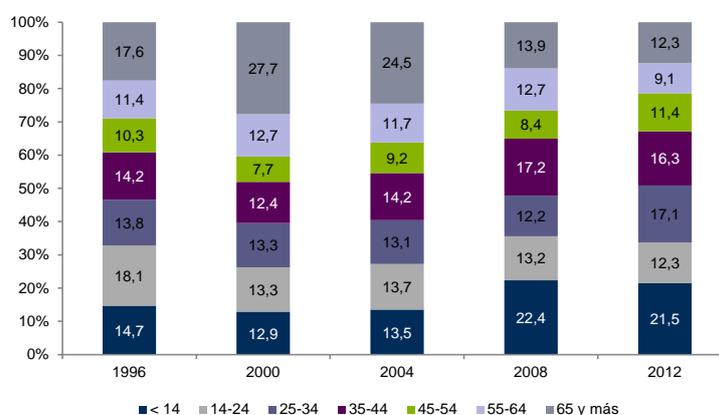
Gráfico 3. Evolución de la incidencia de la pobreza de mantenimiento en Euskadi por grupos de edad (1996-2012)



Fuente: EPDS 2012. Indicadores ajustados base 2012.

Finalmente, cabe destacar el creciente peso de la infancia dentro del colectivo de personas en situación de pobreza. Si en 2000 los mayores de 65 años representaban el 27% de ese grupo, en 2012 apenas llegan al 12%. Los menores de 14 años por su parte, han pasado de suponer el 14% de todas las personas en riesgo de pobreza de la CAPV a representar el 21%. El mayor cambio, en cualquier caso, se observa si se tiene en cuenta que, en 2000, el 39% de las personas en situación de pobreza era menor de 35 años, mientras que en 2012 superan el 50%, pese a su pérdida de peso demográfico. El perfil de la pobreza en Euskadi es, por tanto, en 2012, mayoritariamente infantil y juvenil.

Gráfico 4. Evolución de la distribución de las personas en situación de pobreza de mantenimiento, por grupos de edad. CAPV, 1996-2012 (%)



Fuente: EPDS 2012, con indicadores ajustados (base 2012).

Los elementos que se acaban de citar –incremento de las tasas de pobreza infantil, situación cada vez más desfavorecida de la infancia frente a otros grupos de población, y creciente peso de la infancia y las familias con hijos/as dentro de la población en situación de pobreza– justifican, sin duda, la necesidad de adoptar políticas específicamente centradas en esta cuestión, tal y como han hecho la mayor parte de los países de nuestro entorno.

2.3. Una cuestión familiar: el peso creciente de la herencia en los procesos de movilidad social y en la reproducción de la desigualdad

2.3.1. Desigualdad, crisis económica y movilidad social

Uno de los efectos más importantes que –desde el punto de vista de las políticas familiares– puede tener el incremento de la pobreza y la desigualdad tiene que ver con unas menores posibilidades de movilidad social ascendente y con la (re)emergencia de la cuestión de la herencia social, en un contexto marcado por la degradación de las oportunidades de ascenso social. Como señala Camille Peugny, “el origen social vuelve a ser determinante en el itinerario vital de las personas. La dualización de la estructura social entre perdedores y ganadores de la globalización polariza de nuevo los destinos sociales y hace aún más estrechas las vías de movilidad social” (Peugny, 2013). Existe sin duda una evidencia científica creciente que apunta a que las oportunidades vitales individuales si-

güen estando tan determinadas por el origen social como lo estaban en la época de nuestros padres o nuestros abuelos (Esping-Andersen, 2005). A juicio de este autor, además de su impacto en términos de justicia social, la persistencia de la reproducción generacional de la desigualdad plantea hoy un problema mayor que en el pasado, si tenemos en cuenta el tipo de conocimientos y habilidades que, en el contexto de la economía del conocimiento, serán necesarios en un futuro próximo para mantener unas condiciones de vida razonables. Con las desigualdades en aumento, señala este autor, la capacidad de las familias para invertir en el futuro de sus hijos/as se irá volviendo también más desigual.

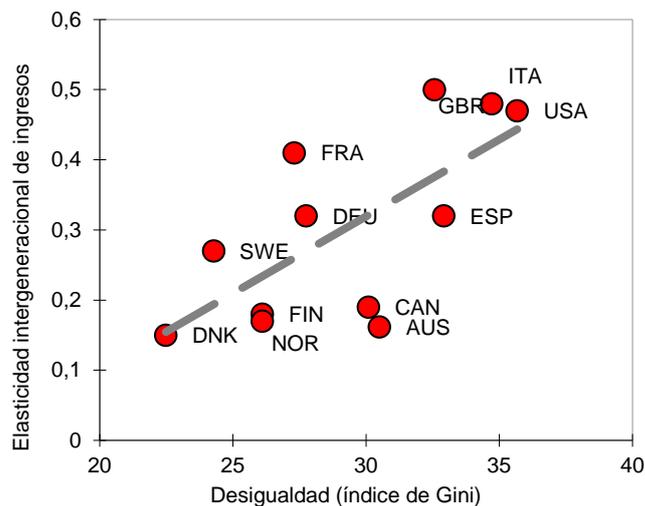
De acuerdo a la OCDE, casi todas las dimensiones del bienestar en la edad adulta –estado de salud, ingresos, educación, inteligencia, conducta, personalidad u ocupación– se transmiten en cierta medida de los progenitores a sus hijos/as y es cada vez mayor la preocupación en los países occidentales por el impacto de la desigualdad intergeneracional (OCDE, 2009). Para este organismo, si bien no hay datos que indiquen con claridad que la desigualdad intergeneracional esté aumentando en los últimos años, las investigaciones más recientes ponen de manifiesto que el nivel que alcanza este fenómeno es más alto de lo que se pensaba hasta hace algunos años, y que es en los extremos de la escala de rentas –las personas más pobres y las más ricas– donde el peso de la herencia familiar resulta más fuerte, es decir, donde la movilidad social es más baja y se tiende con mayor facilidad a reproducir el nivel educativo, social o de ingresos de la familia de origen. Los estratos medios de renta, por el contrario, estarían más expuestos a la movilidad social, tanto ascendente como descendente. Como señala Esping-Andersen (2005), “el problema central de la herencia social radica en los extremos. Los hijos/as de las familias pobres se encuentran con barreras extraordinarias para avanzar en la escala social; por el contrario, los hijos/as de las familias ricas disfrutan de una extraordinaria protección frente al riesgo de descenso social”.

En cualquier caso, lo que sí está ampliamente demostrado es la relación entre la desigualdad imperante en una sociedad en un momento dado y su grado de movilidad social. Como se observa en el siguiente gráfico, los países nórdicos, con tasas de desigualdad muy reducidas, registran también tasas de elasticidad intergeneracional de ingresos (es decir, de reproducción social) muy bajas, mientras que los países con mayor desigualdad son los que tienen una menor movilidad (salvo en el caso de Canadá y Australia y, en cierta medida, España⁸). La relación entre movilidad social y desigualdad no se produce sólo cuando la desigualdad se mide en el momento actual, sino también cuando

⁸ En el caso español, la elasticidad intergeneracional de ingresos es según la OCDE de 0,40, lo que implica que el 40% de la ventaja o desventaja de los progenitores se traslada a los hijos/as. Esa tasa de elasticidad es algo más baja de la que le correspondería a España en función de su elevado nivel de desigualdad.

se mide en el pasado, de forma que cuanto mayor ha sido la desigualdad en la generación anterior, menor resulta la movilidad intergeneracional en la generación siguiente. Este fenómeno es ampliamente reconocido y se conoce como *curva del Gran Gatsby* (Corak, 2013).

Gráfico 5. Desigualdad y elasticidad intergeneracional de ingresos



Fuente: OCDE, 2009.

En el caso español, los expertos alertan de que la actual situación de crisis económica e incremento de la desigualdad está poniendo fin al proceso generalizado de ascenso social que se venía experimentando desde hace décadas. Así, de acuerdo a los datos de Martínez Celorrio y Marín Saldo (2012) —que no se basan en datos de ingresos, sino en la autoadscripción de las personas a una clase social o estatus ocupacional determinado—, las posibilidades de ascenso social fueron incrementándose en España desde los años 70 hasta los 90, asimilándose a las pautas europeas de movilidad, para reducirse sin embargo en la primera década del siglo XXI. En ese sentido, si la movilidad social española se analiza en función de las cohortes de edad, los datos apuntan a que las generaciones más jóvenes empiezan a tener menos posibilidades de ascenso social que las de sus predecesores⁹. De acuerdo a estos autores, “el repunte de la herencia obrera y el elevado cierre social por arriba perfilan un escenario tendente a la rigidez, donde buena parte de la movilidad social sucede en la

⁹ Para llegar a esta conclusión, los autores analizan las pautas de movilidad social de ocho cohortes generacionales, la primera de las cuales corresponde a personas nacidas entre 1942 y 1946 y la última entre 1977 y 1981. Las tasas de ascenso social más elevadas (en torno al 43%) se producen en las cohortes nacidas entre 1957 y 1976. Las tasas de descenso más elevadas (en torno al 25%) corresponden a las dos cohortes más mayores (nacidas entre 1942 y 1951) y la más joven. Si bien es cierto que la situación de esta última cohorte puede estar determinada por su propia juventud, al no haber concluido todavía su proceso de enclasmiento, los autores consideran que también puede ser debido al impacto de la crisis económica. En ese sentido, señalan, “se está produciendo un cambio regresivo de tendencia, que hace empeorar el enclasmiento de los más jóvenes, aún más agravado e incierto con la actual política de austeridad y recortes en plena recesión”.

zona intermedia, que recibe fundamentalmente el ascenso obrero de corto recorrido y el escaso descenso procedente de la clase experta¹⁰”.

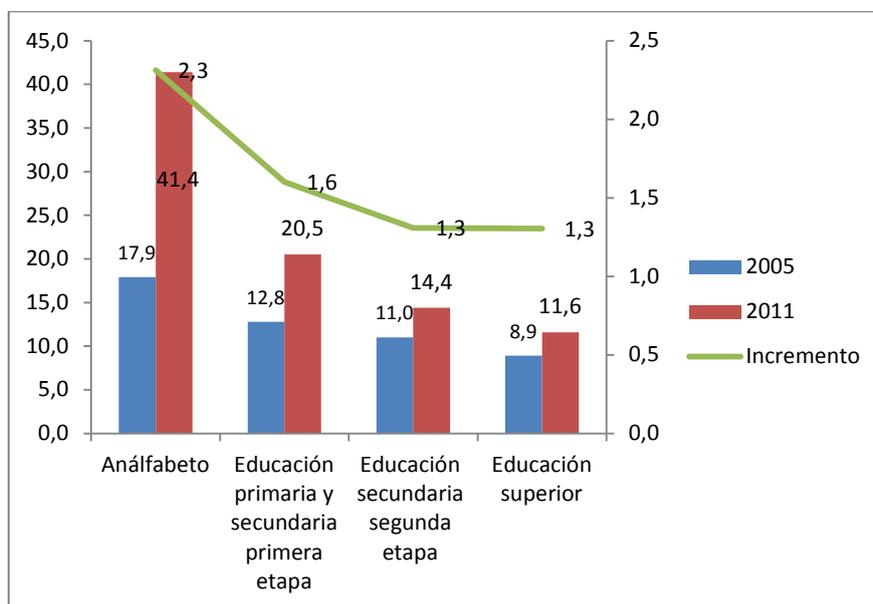
Así pues, si bien la reactivación económica de mitad de los años ochenta, el proceso de modernización empresarial y del sistema productivo, la ampliación y consolidación de las políticas y estructuras de un Estado de bienestar de corte socialdemócrata y el ingreso en Europa, entre otras causas, hicieron posible un desarrollo inédito de las oportunidades de ascenso social intergeneracional – muy por encima de la media europea, sobre todo en el caso de los hombres, y debido fundamentalmente al importante aumento del nivel educativo de la población–, este proceso de ascenso social intergeneracional y las bases sobre las que se asentó se están viendo amenazados por la actual crisis económica (Martínez Celorrio y Marín Saldo, 2012).

Los datos apuntan efectivamente a que el peso del origen familiar se traduce, en la actual situación socioeconómica, en un impacto diferencial del riesgo de pobreza: las personas que provienen de familias pobres o desfavorecidas no sólo tienen un mayor riesgo de pobreza, sino que la distancia que les separa en este aspecto de las personas que provienen de familias más acomodadas ha crecido en el periodo de crisis. Este efecto se va con claridad si se analizan las tasas de pobreza, en 2005 y en 2011, de la población de 25 a 60 años en función del nivel de estudios que alcanzó su padre cuando ellos/as eran adolescentes. Como se observa en el gráfico, tanto en 2005 como en 2011, cuanto menor es el nivel educativo paterno, más elevadas son las tasas de pobreza. Lo más significativo, en cualquier caso, es que entre 2005 y 2011, durante el periodo de crisis, la tasa de pobreza de los hijos/as de personas sin formación se ha multiplicado por 2,3, mientras que en el caso de los hijos/as de padres con secundaria de segunda etapa o superior, se ha incrementado en una medida mucho menor (1,3). De ello cabría deducir, en primera instancia al menos, que el origen familiar – medido en función del nivel formativo del padre– es en la actual situación económica más determinante que antes de la crisis como factor de riesgo o protección en relación a la pobreza¹¹.

¹⁰ Uno de los principales estudios longitudinales británicos, el *British Cohort Studies*, pone también de manifiesto una notable reducción de la movilidad social ascendente entre las cohortes nacidas en 1958 y las nacidas en 1970, si bien esta menor movilidad social se observa cuando se analiza la movilidad desde el punto de vista de los ingresos, pero no de la clase social (Blanden, Gregg y MacMillan, 2013).

¹¹ El efecto es similar, aunque algo menos claro, si se analiza el tipo de ocupación paterna durante la adolescencia.

Gráfico 6. Evolución de las tasas de pobreza de las personas de 25 a 59 años en función del nivel educativo paterno durante su adolescencia (2005 y 2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de los módulos específicos sobre transmisión intergeneracional de la pobreza de la ECV del INE.

Algunos estudios relacionan también la aparente reducción en las posibilidades de movilidad social ascendente con la emergencia de la pobreza infantil, a la que antes se ha hecho referencia. En ese sentido, el informe de la Comisión Independiente sobre Movilidad Social promovida por el Gobierno británico en 2009, insiste en que cualquier estrategia de fomento de la movilidad social debe hacer hincapié en la pobreza infantil. Por supuesto, señalan los responsables de esta Comisión, reducir la pobreza infantil no se limita a incrementar los ingresos económicos de las familias; también se necesita abordar los elementos subyacentes a la pobreza y las desventajas concretas que genera. Sin embargo, un nivel de ingresos razonable es esencial para una mínima calidad de vida y es un requisito básico para la movilidad social (*Independent Commission on Social Mobility*, 2009). De hecho, el Reino Unido ha establecido recientemente una Comisión independiente que asesora al Gobierno, y evalúa sus políticas, en materia de pobreza infantil y promoción de la movilidad social, consideradas como las dos caras de una misma moneda.

En resumen, una creciente evidencia científica sugiere que la mayor desigualdad de ingresos que se registra en la actualidad hace que el contexto familiar juegue un papel cada vez importante a la hora de determinar el nivel de vida futuro de los jóvenes, mientras se debilita el impacto que el esfuerzo personal tiene en las condiciones de vida futuras (Corak, 2013). Para este autor, la explicación de la

curva del Gran Gatsby radica en la heredabilidad de determinadas características entre padres e hijos o, por decirlo de otra forma, en una desigual dotación inicial de capital. Este capital estaría formado tanto por los recursos económicos transmitidos de padres a hijos/as como por otros elementos como la reputación y las conexiones de la familia de origen, la carga genética, o los aprendizajes, habilidades y objetivos adquiridos mediante la participación en una determinada cultura familiar.

2.3.2. *El peso creciente de la riqueza heredada en el acceso al bienestar*

La forma más obvia de herencia, si bien no la única, es la correspondiente a la transmisión intergeneracional de los recursos económicos, a lo largo del ciclo vital —mediante donaciones—, o a la muerte de los progenitores —mediante la figura de la herencia—. En ese sentido, uno de los economistas que ha alcanzado en los últimos años una mayor resonancia pública, Thomas Piketty, ha puesto en sus trabajos de manifiesto en qué medida la transmisión intrafamiliar de la riqueza (especialmente de las grandes fortunas) es uno de los factores que en mayor medida explican en la actualidad la persistencia de la desigualdad. A su juicio, el peso de la herencia familiar en la reproducción de las desigualdades viene creciendo desde hace décadas y lo seguirá haciendo en el futuro, si se mantienen las actuales condiciones socioeconómicas (Piketty, 2008). Para Piketty, si bien la magnitud y la concentración de la riqueza heredada fueron reduciéndose desde finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, no han dejado de incrementarse desde entonces¹² y no parece que, salvo cambios importantes en las actuales condiciones socioeconómicas, esta tendencia vaya a revertir a corto o medio plazo (Piketty y Zucman, 2014).

A juicio de este autor, “la forma más obvia de corregir la injusta persistencia de la desigualdad que implica la transmisión familiar de la riqueza sería la tributación de las herencias y la redistribución de los ingresos fiscales a toda la población”. Si bien algunos modelos económicos plantean que este tipo de tributación puede ser contraproducente a largo plazo de cara a la reducción de la desigualdad, Piketty sostiene que los modelos más realistas sugieren la necesidad de que “exista de forma permanente una tributación redistributiva de las herencias de cara a reducir permanentemente la transmisión intergeneracional de la desigualdad por la vía de la herencia” (Piketty, 2008).

¹² De acuerdo a este autor, en Francia por ejemplo, el peso de los bienes heredados en relación a la renta nacional pasaron entre 1880 y 1950 del 25% al 5%, para incrementarse hasta el 15% en 2010. La evolución ha sido similar, aunque menos acusada, en Reino Unido y Alemania.

Desde el ámbito de la filosofía política también se ha puesto de manifiesto la importancia de la herencia en la reproducción intergeneracional de la desigualdad, y se ha abogado por un replanteamiento de las figuras fiscales relativas a las sucesiones y las donaciones. En ese sentido, White, Prabhakar y Rowlingson (2008) señalan que las herencias se distribuyen de forma desigual y que ello contribuye a la desigualdad en el reparto de la riqueza, lo que indica la existencia de un conflicto entre la institución de la herencia, en su forma convencional, y el principio de igualdad de oportunidades. Desde esa perspectiva, estos autores han defendido la necesidad de mantener y reforzar el impuesto de sucesiones a partir de tres argumentos: el de la igualdad de oportunidades, el de la justicia fiscal y el de la cultura democrática¹³.

Más allá del debate sobre la relación entre impuesto de sucesiones y la movilidad social¹⁴, la propia OCDE ha puesto de manifiesto que existe una relación clara entre movilidad social intergeneracional y la existencia de sistemas fiscales y de protección social de carácter redistributivo. En ese sentido, uno de documentos monográficos más reciente de esta organización en relación a esta cuestión (OCDE, 2010) pone de manifiesto una relación muy clara entre la progresividad del sistema fiscal y la movilidad social, medida a través del impacto del nivel educativo paterno en el salario de la población ocupada.

2.3.3. Movilidad social e inversión en capital humano: el papel de la educación

Es importante subrayar en cualquier caso, que la herencia familiar no se limita a la riqueza económica, y que también se transmiten de padres a hijos determinadas habilidades, capacidades, expectativas, valores y relaciones que determinan las posibilidades de movilidad social de las personas. De hecho, como antes se ha señalado, el capital relacional, cultural y educativo de los progenitores está llamado a tener un peso cada vez mayor en una sociedad en la que el trabajo manual poco cualifica-

¹³ De acuerdo al primer argumento, en la medida en que la desigualdad de la herencia se materializa en desigualdad de oportunidades, el impuesto de sucesiones permite neutralizar esa desigualdad y favorece una mayor igualdad de oportunidades. Desde el punto de vista de la justicia fiscal, White et al. argumentan la injusticia que supone que las rentas de trabajo sean sometidas a tributación, en algunos casos elevada, y no lo sean en cambio ingresos, en ocasiones muy elevados, recibidos mediante herencia. Finalmente, desde el punto de vista de la cultura democrática, los autores mantienen que la renuncia a la tributación de las herencias, y del patrimonio en general, tiene un efecto corrosivo en la cohesión social y en la cultura democrática de un país, en la medida en que implica un tratamiento más favorable a unos grupos determinados y en la medida en que cuestiona el principio del mérito sobre el que, en teoría, se asienta el Estado social y de derecho.

¹⁴ A diferencia de lo que ocurre con otros impuestos, como el de sociedades o el de patrimonio, la cuestión del impuesto de sucesiones está en gran medida ausente del debate fiscal en Euskadi. Tal ausencia es difícil de entender si se tiene en cuenta la escasa presión fiscal a la que está sometida la transmisión del patrimonio en Euskadi en relación a muchos países de la UE. En 2011 se recaudaron en la CAPV cerca de 77 millones de euros mediante el impuesto de sucesiones y donaciones, que equivalen al 0,1% del PIB. Según la OCDE, en el mismo año Francia recaudó con este impuesto un 0,4% de su PIB, Bélgica un 0,7%, Dinamarca un 0,3%, Holanda un 0,3% y España un 0,2%.

do será cada vez más escaso y peor pagado. En la sociedad del conocimiento, las oportunidades vitales de las personas dependen de forma cada vez más acusada del capital cultural, social y cognitivo acumulado desde los primeros años de la infancia: de todo ello se deriva que las principales formas de desigualdad y las principales fuentes de exclusión provienen en la actualidad, y lo harán en mayor medida en el futuro, de la diferente capacidad de las familias para ofrecer, en los primeros años de vida, los estímulos y aprendizajes necesarios en ese nuevo contexto (SIIS, 2012).

Sin duda, la principal inversión en capital humano que las familias realizan es la inversión en educación, y no es de extrañar que la educación se considere un elemento esencial en las dinámicas de movilidad social. Para la OCDE, el capital humano es un determinante fundamental del nivel de ingresos individual y de su productividad, y la educación es un determinante clave del capital humano (OCDE, 2010). En el caso de España, por ejemplo, el análisis realizado recientemente por Martínez Celorrio y Marín Saldo (2013) pone de manifiesto que la educación determina en gran medida la posición social que ocupan las personas aunque, al mismo tiempo, reduce la rigidez entre las clases sociales, redistribuyendo las oportunidades. De acuerdo a los datos de estos autores, “en la España actual el factor educación resulta determinante de los destinos de clase, pero matizado por el origen de clase, obteniendo un mejor enclasamiento y un mayor rendimiento de los títulos cuanto más alto sea el origen y a la inversa. Una vez llegados hasta aquí, parece evidente que queda mucho por mejorar en el terreno de la igualdad de oportunidades educativas y en la reducción de la influencia de los orígenes de clase en los destinos” (Martínez Celorrio y Marín Saldo, 2012).

Estos mismos autores, en un análisis similar realizado para Cataluña, ponen de manifiesto que la educación constituye un filtro social central, en la medida en que determina en mayor medida que el propio origen de clase las posibilidades de ascenso social. Desde ese punto de vista, cabe pensar que la educación ha democratizado las oportunidades de ascenso social y es el principal reductor de la herencia social. Sin embargo, concluyen, “desde los años 90 se mantiene una desigualdad constante de oportunidades educativas entre los extremos sociales que perjudica la fluidez social” (Martínez Celorrio y Marín Saldo, 2013).

Al analizar la relación entre los diferentes modelos y prácticas educativas y las pautas nacionales de movilidad social, se observa que, más allá del montante del gasto público en educación, lo relevante parece ser la eficiencia en la asignación de ese gasto, así como la calidad y el rendimiento del profesorado. Más concretamente, los datos de la OCDE apuntan a que la menor relación entre resultados académicos y entorno social de origen se produce en los países que incentivan el rendimiento

de los profesionales de la enseñanza, en aquellos con sistemas impositivos más progresivos, en aquellos que no segmentan al alumnado en función de sus capacidades, y en aquellos que han apostado de forma más decidida por una atención infantil de calidad desde los primeros años de vida de los niños/as (OCDE, 2010).

2.3.4. Movilidad social y relaciones parentofiliales: la importancia de la herencia cultural

Diversos estudios han puesto de manifiesto que la pobreza infantil no se reduce al aspecto de los ingresos¹⁵. Del mismo modo, la reproducción social de la desigualdad no se relaciona sólo con una transmisión desigual de la riqueza heredada, ni con un acceso más o menos desigual a la educación, sino también –o sobre todo– con la transmisión del capital cultural familiar. “La renta familiar importa –explica Esping-Andersen (2005)–, pero el capital cultural de los padres resulta mucho más decisivo, al menos en lo que se refiere al desarrollo cognitivo y el éxito escolar (...). El dinero es importante, pero no es una condición suficiente para garantizar unas oportunidades vitales suficientes¹⁶”.

Corak (2013) ha puesto también de manifiesto la importancia de la educación y, más concretamente, de la inversión en capital humano como factor explicativo de las mayores posibilidades de movilidad social. Para este autor, el incremento de la desigualdad reduce la movilidad social precisamente porque modifica diferencialmente tanto las oportunidades como los incentivos de las familias para invertir en el capital humano de sus hijos: las familias con mayor capital humano, señala, invierten más en sus hijos/as. Esta mayor inversión pueda estar influida por los recursos económicos y por las mayores probabilidades de los progenitores de mayor renta para desarrollar las habilidades de sus hijos y ofrecerles experiencias enriquecedoras, sobre todo en la primera infancia. Por tanto, para Corak, las inversiones más relevantes no son necesariamente económicas, sino las relacionadas con

¹⁵ Si bien resulta evidente el impacto de la carencia de recursos económicos, y por tanto de las prestaciones de garantía de ingresos, en la superación de la pobreza infantil, es también necesario insistir en que la pobreza va más allá de la carencia de ingresos y que muchos de los efectos negativos de la pobreza tienen que ver con las capacidades de los padres y las madres, con el contexto educativo y afectivo en el que se desarrollan sus primeros años y con los estímulos socioafectivos que se reciben, entre otros factores. Desde esta perspectiva, y sin dejar de restar importancia al papel de las prestaciones económicas, debe también realizarse el papel de los servicios públicos –de atención infantil, educativos, culturales, de ocio o de salud– y la necesidad de desarrollar medidas, como los programas de parentalidad positiva, que permitan reducir el peso de la herencia social en las oportunidades vitales de la infancia, y ayudar a los padres y madres a cumplir con sus responsabilidades parentales (SIIS, 2013a).

¹⁶ Para este autor, la variable capital cultural –una variable construida a partir del número de libros en el hogar, la frecuencia en la que se habla de cuestiones culturales o la asistencia a actividades culturales– explica hasta dos veces más que la variable de renta la variación en las habilidades cognitivas de los niños/as.

el desarrollo de unas conductas, motivaciones y aspiraciones determinadas, así como en el establecimiento de vínculos relacionales que les serán de utilidad en la vida adulta¹⁷.

Así pues, la herencia cultural que los padres y madres transmiten a sus hijos/as, especialmente en los primeros años de vida, resultan mucho más relevantes que las cualificaciones educativas o las diferencias de renta en lo que se refiere a las posibilidades de ascenso social (Esping-Andersen, 2005). Para este autor, una buena parte de la herencia intergeneracional de clase que observamos está mediada por el impacto parental en el desarrollo cognitivo de los niños/as, de tal forma que lo que ocurre en los hogares, antes incluso de acceder a la escolarización, requiere una atención especial. De ahí el énfasis en la educación infantil de calidad y en la inversión en los primeros años de vida –el enfoque de los años maravillosos– al que más tarde se hará referencia.

En este ámbito parece jugar un papel importante la calidad de las relaciones parentofiliales y, más concretamente, el tiempo que padres y madres pasan con sus hijos/as. Así, de acuerdo a la OCDE, el tiempo que los padres y madres es una forma importante de inversión familiar que contribuye a la desigualdad intergeneracional. Pero el tiempo que los padres y madres pasan con sus hijos no se distribuye de forma equitativa y los datos apuntan a que los padres y madres con mayor nivel educativo dedican más tiempo a estar con sus hijos/as, con lo que los niños/as de las clases favorecidas reciben una inversión en tiempo no solo mayor, sino de mejor calidad (OCDE, 2009).

2.4. La (re)emergencia del problema de la natalidad

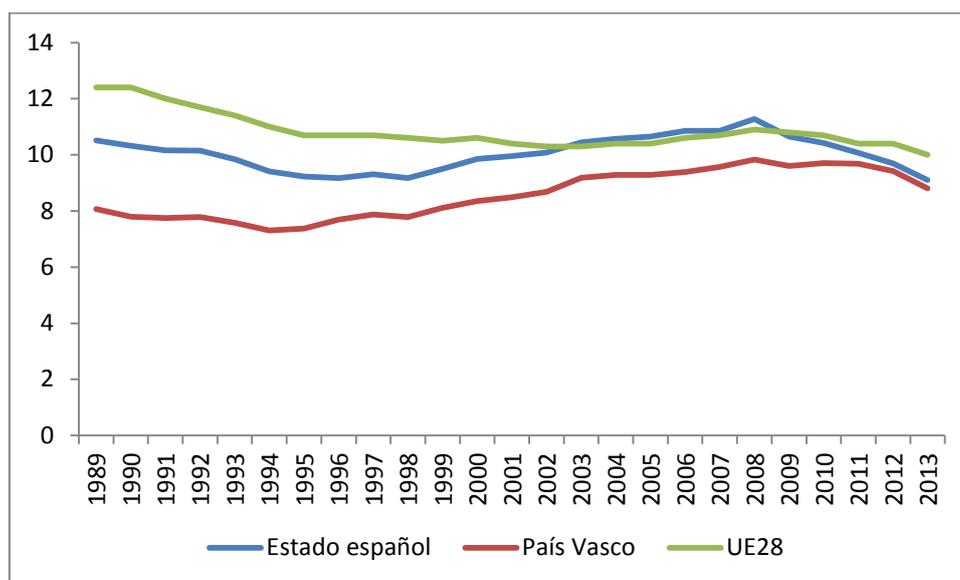
En el contexto actual de crisis económica, incremento de la desigualdad y estrangulamiento de las vías de movilidad social ascendente, vuelve a emerger en los países del Sur de Europa el problema

¹⁷ En ese sentido, Corak apunta dos datos de interés en relación a la desigual distribución de esta inversión en capital humano. Por una parte, cita una serie de estudios según los cuales mientras que el 20% más adinerado de la población estadounidense ha multiplicado por 2,5 en las últimas décadas el gasto que destinaba a productos y actividades que facilitan aprendizajes vitales adicionales a los que la escuela ofrece (clases particulares, equipamiento informático, viajes, libros, museos...), en el caso de las familias del quintil más pobre el gasto apenas se han multiplicado por 1,5, de tal forma que si en 1980 las familias más acomodadas gastaban en estos servicios 4,2 veces más que las familias menos acomodadas, en 2010 la diferencia era 6,7 veces mayor. Si bien se refiere a la realidad norteamericana, Corak sostiene que el crecimiento de las diferencias en la inversión monetaria y no monetaria que los diferentes grupos de renta hacen en sus hijos, en una época de creciente desigualdad, puede llevar a una creciente divergencia en lo que se refiere a las capacidades necesarias para obtener el éxito académico. Por otra parte, Corak recuerda que el apoyo de la familia de origen se produce en todas las fases vitales, y en las diferentes transiciones que se realizan hasta llegar al mercado de trabajo. Y en ese sentido, señala una serie de investigaciones según las cuales las conexiones familiares son cada vez más determinantes a la hora de la consecución de un empleo, sobre todo si este es de cierta calidad. En ese sentido, los datos de sus investigaciones apuntan a que las personas de rentas más elevadas tienen una posibilidad mucho mayor que el resto de la población de trabajar o haber trabajado en la misma empresa en la que trabaja o ha trabajado alguno de sus progenitores.

de la natalidad que, si bien se mantenía en niveles reducidos, había ido aumentando en los años anteriores a la crisis.

Efectivamente, tanto en la CAPV como en el Estado español, tras los notables decrementos experimentados entre mediados de los 70 y mediados de los años 90, las tasas de natalidad fueron recuperándose, como se observa en el gráfico siguiente, hasta alcanzar en 2008 las tasas más elevadas de los últimos 20 años. Sin embargo, en la CAPV y, más claramente, en el conjunto del Estado español, la tasa de natalidad ha vuelto a reducirse, volviendo, en el caso vasco, a los niveles registrados en 2002. En el caso de la UE, el descenso en los años 90 fue menor, así como el incremento en la fase de crecimiento económico; con todo, si bien en menor proporción que en Euskadi y en España, la tasa de natalidad está cayendo también en la UE desde 2008.

Gráfico 7. Evolución de la tasa bruta de natalidad (nacimientos por cada 1.000 habitantes) en la CAPV, en la UE28 y en el Estado (1975-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT e INE.

Parece evidente que la caída en las tasas de natalidad está estrechamente ligada al ciclo económico, y que esta caída de la natalidad está siendo más fuerte en los países del Sur de Europa, los más afectados por la crisis. De acuerdo a Goldstein et al. (2013), la crisis económica y, más concretamente, el incremento en las tasas de desempleo se relaciona directamente con la caída de la natalidad, de tal forma que el incremento del desempleo provocado por la crisis económica está revertiendo el incremento en las tasas de natalidad que se venía produciendo desde mediados de los 90. De acuerdo

al estudio realizado, los grupos más afectados por este cambio son los menores de 25 años, que tienden en mayor medida a retrasar la edad del primer embarazo. Los datos indican que un incremento de un 1% en la tasa de desempleo equivale a un descenso del 0,1% de la tasa de natalidad, en el cómputo global de la UE, porcentaje que sube a un 0,3%, en los países del Sur de Europa.

Parece por tanto evidente que el entorno económico y, particularmente, las tasas de desempleo se relacionan con las tasas de natalidad y que, por tanto, la intervención sobre el mercado de trabajo permitiría revertir nuevamente esta tendencia al descenso de las tasas de natalidad. En ese sentido, los trabajos más recientes de Esping-Andersen et al. (2013) en relación a la natalidad en Europa ponen de manifiesto datos de interés sobre las políticas y los contextos que parecen facilitar tasas de fecundidad más elevadas.

Los resultados apuntan a dos cuestiones básicas: en primer lugar, son fundamentales los cambios en las relaciones de género a fin de garantizar una mayor igualdad –no solo en las parejas y las familias, sino también en la esfera pública–; y, en segundo lugar, las condiciones que regulan las relaciones laborales y el mercado de trabajo parecen ser mucho más importantes de lo que se había pensado hasta ahora. En efecto, a juicio de estos autores, “el contexto laboral desempeña un papel de primer orden para promover o frenar la natalidad. Las tasas de desempleo persistentemente elevadas de España, junto con una inseguridad laboral generalizada –sobre todo entre los trabajadores jóvenes–, constituyen importantes barreras para la formación de familias”. Dicho efecto es especialmente negativo para las mujeres con mayor nivel educativo, debido a que tanto el paro como la inseguridad laboral retrasan la transición del sistema educativo a un empleo estable, lo que a su vez retrasa la independencia económica y la decisión de tener hijos.

3. Las políticas de apoyo a las familias: ¿asignatura pendiente de las políticas sociales vascas?

Una vez analizados los elementos del contexto que se consideran más relevantes de cara a la reorientación de la políticas familiares, en este epígrafe se comparan, desde el punto de vista del gasto, las políticas de apoyo a las familias de la CAPV y del Estado español en relación a las de los países de nuestro entorno. Para ello se ha recurrido, por una parte, a datos de gasto agregado obtenidos fundamentalmente de EUSTAT, EUROSTAT y la OCDE y, por otra, a la comparación del

conjunto de ayudas a las que teóricamente podrían acceder, en diversos ámbitos territoriales, tres configuraciones familiares determinadas.

3.1. Evolución del gasto social en la función familia e infancia en la UE y en la CAPV: se mantiene el diferencial con Europa

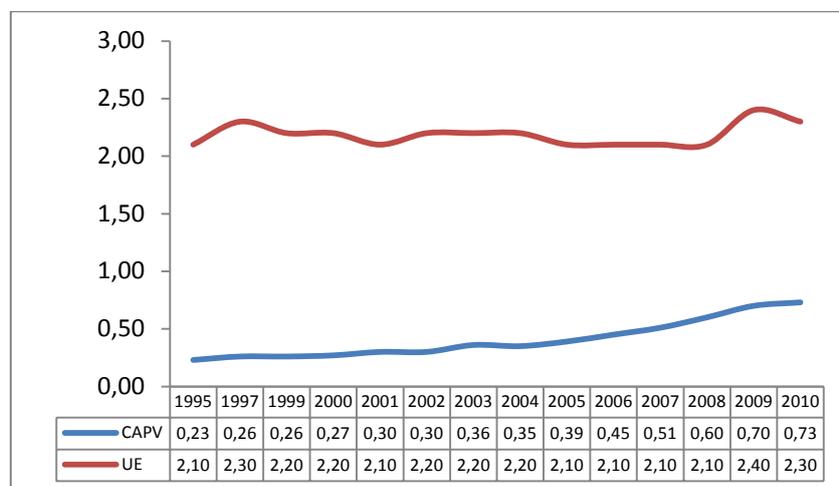
La fórmula más sencilla para evaluar el gasto social destinado a la infancia en los países de la UE consiste en el análisis de los datos que ofrece del Sistema de Estadísticas Integradas de la Protección Social (SEEPROS) de EUROSTAT, y compararlos con los que ofrece la Cuenta de la Protección Social que elabora EUSTAT para la CAPV, utilizando la misma metodología. Si bien es cierto que esta fuente de datos plantea importantes limitaciones para el análisis del gasto social destinado a la infancia¹⁸, no debe olvidarse que constituye la principal fuente de datos europeos comparables en materia de protección social y que permite identificar, con toda nitidez, las tendencias evolutivas básicas y las principales diferencias entre los países regiones de la UE. Los datos disponibles en el momento actual se limitan, para la CAPV, a 2010, es decir, al momento en el que empezaban a aplicarse en los países del Sur de Europa las primeras medidas encaminadas a la reducción del déficit público.

El siguiente gráfico pone de manifiesto, en primer lugar, la evolución del gasto en relación al PIB en la función familia e hijos para la UE15 y para la CAPV entre 1995 y 2010¹⁹. Como se observa en la tabla, pese al crecimiento continuo del gasto en esta función en la CAPV, el diferencial con la UE sigue siendo elevado y se reduce muy ligeramente a lo largo del tiempo. También es importante señalar que entre 2009 y 2010 se produce una caída en el nivel de gasto europeo, y una desaceleración en el caso vasco, particularmente notable si se tiene en cuenta que también el PIB cayó, o creció en muy escasa medida, en esos años.

¹⁸ Estos datos no tienen en cuenta una serie de gastos públicos muy importantes de cara al bienestar de las familias, como puede ser el gasto en educación infantil o en desgravaciones fiscales por descendientes. Por otra parte, si se analiza únicamente el gasto correspondiente a la función familia e infancia, no se consideran otras partidas de gasto social, como las rentas mínimas o las prestaciones por desempleo que, si bien no están específicamente orientadas a las familias con hijos/as, benefician de forma muy significativa a estas familias.

¹⁹ El gasto en esta función está estrechamente relacionado a los niveles de igualdad de oportunidades y a las posibilidades de movilidad social, a las que antes se ha hecho referencia, en Europa (Marrero y Rodríguez, 2011). Estos autores elaboran un índice de desigualdad de oportunidades, diferenciando a partir de datos de la ECV 2005 la desigualdad que cabe considerar heredada de la que se deriva del esfuerzo personal. Los datos de los autores ponen de manifiesto, por una parte, que España contaba en 2005 con un nivel de desigualdad de oportunidades superior a la media europea y, por otra, que el nivel de desigualdad de oportunidades de cada país se relaciona de forma estadísticamente significativa con, entre otros aspectos, el gasto público en las funciones de familia e infancia, salud y exclusión social.

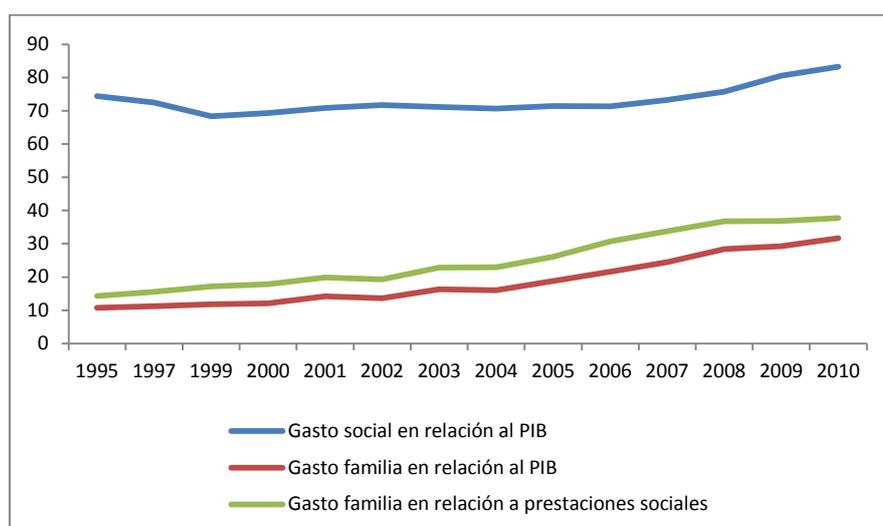
Gráfico 8. Evolución del gasto en prestaciones sociales en la función familia e hijos/as en relación al PIB en la UE15 y en la CAPV (1995/2010)



Fuente: SEEPROS de EUROSTAT y Cuenta de la Protección Social de EUSTAT

El segundo gráfico muestra el diferencial entre la UE y la CAPV (es decir, el nivel de gasto en relación al PIB que se realiza en la CAPV en relación al gasto medio de la UE15) para tres indicadores diferentes: el gasto en familia e infancia en relación al PIB, el gasto en el conjunto de las prestaciones sociales en relación al PIB y el porcentaje que representa el gasto en familia e infancia en relación al conjunto de las prestaciones sociales.

Gráfico 9. Evolución del diferencial de la CAPV respecto a la UE (UE=100) respecto al gasto en familia en relación al PIB, el gasto en prestaciones sociales en relación al PIB y el gasto en familia en relación al gasto total en prestaciones sociales



Fuente: SEEPROS de EUROSTAT y Cuenta de la Protección Social de EUSTAT

Los datos ponen de manifiesto que el diferencial en relación a la UE, si consideramos el conjunto del gasto en protección social, es relativamente pequeño (en 2010 el gasto vasco equivale al 83% del europeo) y que, además, se ha reducido desde el inicio de la crisis debido a la reducción del PIB y el incremento en el gasto social como consecuencia de la crisis (fundamentalmente debido a las prestaciones de garantía de ingresos y por desempleo). En lo que se refiere sin embargo al gasto en la función familia e infancia, si bien el déficit con Europa se ha ido reduciendo en el tiempo, las diferencias son muy elevadas, tanto si se relaciona con el PIB como si se relaciona con el conjunto del gasto en protección social (el gasto que las diferentes administraciones realizan en Euskadi en 2010 en la función familia e infancia en relación al PIB equivale al 31% del gasto europeo; el porcentaje que estas prestaciones representan en relación a todo el gasto en protección social en Euskadi equivale al 37% de la media europea).

Ello nos lleva a confirmar los datos que ya se ponían de manifiesto en anteriores análisis (SIIS, 2012): el diferencial de la CAPV con Europa en lo que se refiere a las políticas familiares y de apoyo a la infancia se debe no tanto a que en la CAPV se gaste menos en protección social (que también), sino a que el gasto en protección social que se realiza en Euskadi está mucho menos orientado que en los demás países de la UE15 a la protección de las familias con hijos/a cargo. Así pues, la cuestión relevante es que Euskadi no sólo gasta menos que la media de la UE en protección social, sino que en el ámbito de la familia la diferencia con la UE es todavía más acusada que en el caso de las demás políticas sociales: efectivamente, si Euskadi destina a todas las prestaciones de protección social –salvo, desempleo y supervivientes– una proporción del PIB menor que el conjunto de la UE, es precisamente en la función de familia, junto a la de vivienda, donde la diferencia es mayor.

3.2. Composición del gasto social destinado a la familia y la infancia en Euskadi y en la OCDE: el peso de las desgravaciones fiscales

Como se ha señalado antes, y como se explica en mayor detalle en trabajos anteriores (SIIS, 2012) los datos que arroja el sistema SEEPROS presentan determinadas limitaciones para analizar el conjunto del gasto social que se realiza en los países de la UE y que se relacionan con el bienestar de las familias con hijos/as. Por ello, y siguiendo la misma metodología y fuentes utilizadas en esos trabajos, se ha calculado para la CAPV y para los países de la OCDE, para 2009, el gasto público que se realiza en las tres principales partidas de gasto que este organismo contempla en el ámbito de las

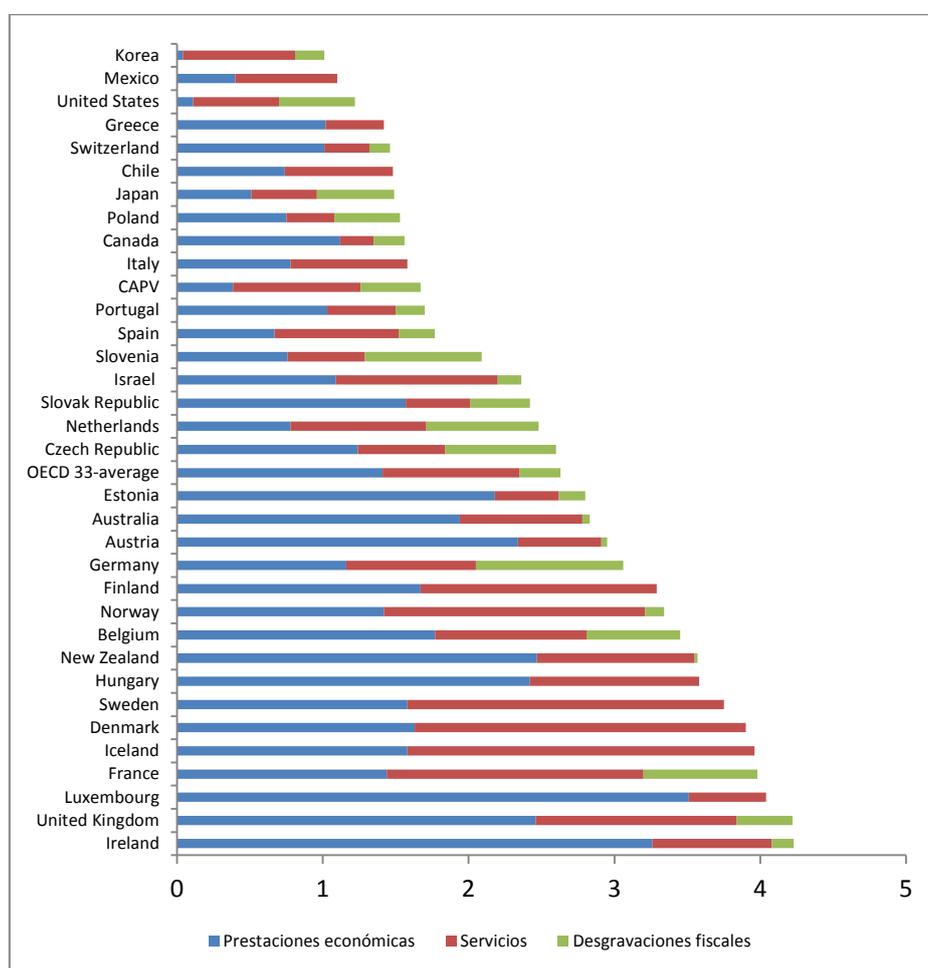
políticas familiares: las prestaciones económicas, los servicios de atención directa, incluyendo los servicios de atención infantil, y las desgravaciones o deducciones fiscales.

Desde el punto de vista metodológico, los datos correspondientes a los países de la OCDE se han obtenido de la base de datos *on line* que publica este organismo. Para la CAPV, el gasto en prestaciones económicas se ha obtenido de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT (función familia e infancia), mientras que el gasto en servicios se ha obtenido sumando al gasto en esa partida que recoge en la Cuenta de la Protección Social el gasto público en centros de educación infantil que recoge la Cuenta de la Educación también de EUSTAT. Por último, el gasto en deducciones fiscales corresponde al gasto fiscal computado como deducciones por descendientes en el informe integrado de la Hacienda Vasca correspondiente a 2009²⁰.

El gráfico anexo recoge, para todos los países de la OCDE y para la CAPV, el nivel de gasto en estas prestaciones en relación al PIB. Como se puede observar en el gráfico, al igual que el Estado español, la CAPV se encontraría a una distancia considerable del gasto medio de la OCDE (1,67%, frente al 2,6% en el conjunto de los países analizados). Frente a ese 1,67% de la CAPV, una docena de países –entre ellos nueve de los pertenecientes a la UE15– destinan más del 3% de su PIB a estas prestaciones y servicios. Esas diferencias en términos de gasto agregado se reflejan, como más adelante veremos, en el nivel de protección que reciben las familias vascas, especialmente aquellas que no reciben prestaciones de garantía de ingresos.

²⁰ Dada la variedad de fuentes, esta comparación debe considerarse meramente orientativa. En ese sentido, es necesario tener en cuenta que el gasto en servicios de atención directa de la Cuenta de la Protección Social de EUSTAT ya contempla el gasto en guarderías por lo que, al sumarse el gasto en atención infantil de la Cuenta de la Educación, ese gasto podría estar siendo sobredimensionado. Para evitar ese efecto, y no disponiéndose del gasto en guarderías correspondiente 2009, se ha restado de esa cantidad la cantidad destinada a esa partida en 2008. Por otro lado, el Informe Integrado de la Hacienda Vasca tiene en cuenta el total de las deducciones por descendientes a las que los/as contribuyentes vascos tendrían teóricamente derecho. Sin embargo, en la medida en que esas desgravaciones (por sí mismas o sumadas al resto de deducciones) podrían en algunos casos ser superiores a la cuota líquida correspondiente a esas declaraciones, cabe pensar que no todo ese gasto fiscal se realiza de forma efectiva.

Gráfico 10. Gasto en relación al PIB en prestaciones económicas, servicios y desgravaciones fiscales orientadas a la infancia en la OCDE y en la CAPV en 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Cuenta de la Protección Social y Cuenta de la Educación de EUSTAT e Informe Integrado de las Haciendas Vascas (2009).

Junto al escaso volumen de gasto total en relación al PIB, una de las particularidades del gasto vasco en familia, cuando se tienen también en cuenta los servicios de atención infantil y las desgravaciones fiscales, es el importante peso que estas últimas juegan en el conjunto del gasto. En efecto, apenas media docena de países recurren en mayor proporción, a la hora de configurar su paquete de apoyo a las familias, a las desgravaciones fiscales que la CAPV (Estados Unidos, Eslovenia, Japón, Alemania, Holanda, Polonia y la República checa). El principal inconveniente de un peso excesivo de los gastos fiscales en el conjunto del gasto en las políticas de apoyo a las familias radica en el hecho de que las familias con menos ingresos se benefician en menor medida de estas deducciones y desgravaciones, dado que en ningún caso estas ayudas superan las cantidades retenidas a cuenta por la

Hacienda pública, y que tienen como límite máximo –independientemente de su montante teórico– la cuota líquida o deuda que anualmente se genera con la Hacienda pública.

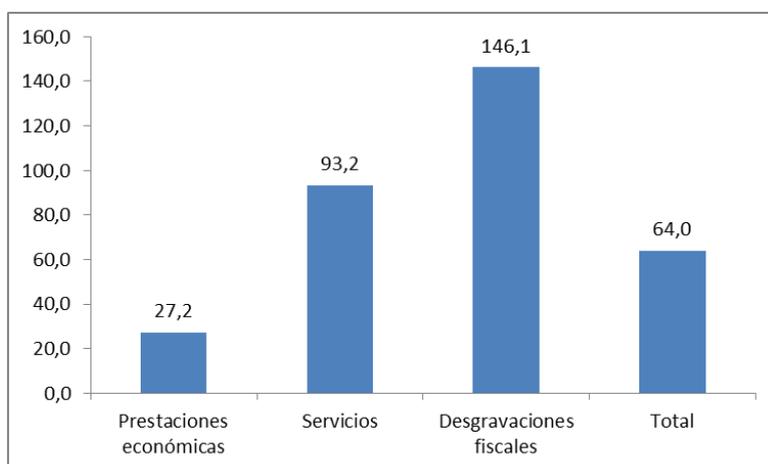
Tabla 1. Distribución del gasto en prestaciones económicas, servicios y desgravaciones fiscales orientadas a la infancia en países de la OCDE y en la CAPV en 2009

	Prestaciones económicas	Servicios	Desgravaciones
Estados Unidos	9,02	48,36	42,62
Eslovenia	36,19	25,24	38,10
Japón	34,46	30,41	35,81
Alemania	37,79	28,99	32,90
Países Bajos	31,45	37,50	31,05
Polonia	49,02	21,57	29,41
República Checa	47,69	23,08	29,23
CAPV	23,01	52,49	24,51
Corea	3,96	76,24	19,80
Francia	36,18	44,22	19,60
Bélgica	51,30	30,14	18,55
República Eslovaca	64,61	18,11	16,87
España	37,83	48,29	13,89
Canadá	72,26	14,84	13,55
Portugal	60,23	27,49	11,70
OECD 33-promedio	54,02	36,02	10,73
Suiza	69,18	21,23	9,59
Reino Unido	58,29	32,70	9,00
Israel	45,99	46,84	6,75
Estonia	78,14	15,77	6,45
Noruega	42,51	53,59	3,89
Irlanda	76,89	19,34	3,54
Australia	68,55	29,68	1,77
Austria	79,32	19,32	1,36
Nueva Zelanda	69,38	30,34	0,56
Luxemburgo	86,88	13,12	0,00
Islandia	39,90	60,10	0,00
Dinamarca	41,79	58,21	0,00
Suecia	42,13	57,87	0,00
Hungría	67,60	32,40	0,00
Finlandia	50,76	49,24	0,00
Italia	49,37	50,63	0,00
Chile	50,34	50,34	0,00
Grecia	71,33	27,97	0,00
México	36,04	63,06	0,00

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE, Cuenta de la Protección Social y Cuenta de la Educación de EUSTAT e Informe Integrado de las Haciendas Vascas (2009).

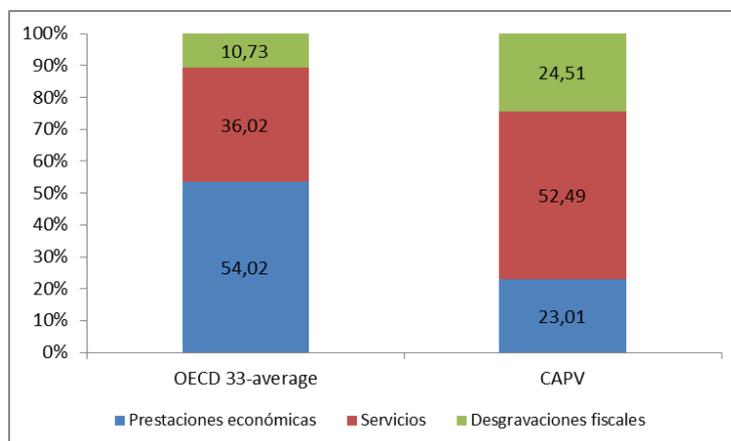
La diferencia entre el modelo vasco y la media de los países de la OCDE se pone de manifiesto en los siguientes gráficos: en relación al gasto medio de la OCDE en políticas de familia, el gasto vasco representa apenas un 64%; sin embargo, en el caso de las prestaciones económicas el gasto vasco sólo llega al 27% de la media, mientras que en el caso de los servicios de atención directa llega al 93% y en lo que se refiere a las desgravaciones alcanza el 146%. Desde el punto de vista de la distribución del gasto, mientras que en Euskadi las prestaciones económicas apenas representan el 23% del gasto en 2009, en la media del conjunto de los países suponen un 54%. Al contrario, el 52% del gasto vasco se destina a servicios de atención directa, frente al 36% de la media; y el 24%, a desgravaciones fiscales, frente al 10% en la OCDE.

Gráfico 11. Proporción del gasto en relación al PIB en apoyo a las familias en relación a la OCDE. CAPV, 2009 (%)



OCDE = 100. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eustat, Eurostat y OCDE.

Gráfico 12. Distribución del gasto en políticas de apoyo a las familias. CAPV y OCDE, 2009 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eustat, Eurostat y OCDE.

3.3. Una aproximación al método de los paquetes de prestaciones familiares

3.3.1. Aclaraciones metodológicas

En nuestro entorno más próximo apenas se ha avanzado en el desarrollo de la metodología de los paquetes de ayudas familiares para comparar nuestros modelos de prestaciones familiares con el que existe en Europa, contextualizándolo en un marco político más amplio. Dejando de lado el análisis anterior, basado en datos agregados de gasto, esta metodología se basa en la comparación del montante que recibirían en los diversos países de Europa una serie de familias tipo, que comparten determinadas características básicas en relación a la renta y la composición familiar, de acuerdo a la normativa que rige en sus respectivos países tanto las prestaciones familiares, de vivienda y de garantía de ingresos, como los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales²¹. Si bien esta aproximación plantea problemas de importancia (la necesidad de centrar el análisis en una serie limitada de familias tipo y, sobre todo, la dificultad de tener en cuenta todas las prestaciones disponibles –a nivel local, regional y estatal– para cada una de esas familias), lo cierto es que permite analizar con mayor detalle en qué medida familias con necesidades similares obtienen, teóricamente al menos, de las administraciones públicas un tratamiento diferente en los diversos países de Europa.

Aunque no es objeto de esta ponencia plantear un análisis exhaustivo de la situación de la CAPV en relación a otros países de la UE recurriendo a esta metodología, sí es posible, utilizando la base de datos de prestaciones económicas e impuestos de la OCDE, plantear una primera aproximación a esta cuestión. Para ello, se ha calculado el montante que tres tipos de familias percibirían anualmente en la CAPV en concepto de prestaciones familiares, ayudas a la vivienda y prestaciones de garantía de ingresos, así como el que abonarían en concepto de IRPF y de cotizaciones a la Seguridad Social. Los tres tipos familiares elegidos son:

- Tipo 1. La familia de Tipo 1 está formada por un padre que percibe el salario medio de su país, y una madre que percibe el 67% de ese salario medio. Tienen dos niños/as, el menor de los cuales tiene seis años. Cabe considerar a esta familia como una familia de ingresos medios.
- La familia de Tipo 2 está formada por un padre que percibe el 50% del salario medio de ese país, y una madre que no percibe salario alguno. Como en el caso anterior, la pareja tiene

²¹ Bradshaw, J. y Finch, N. A. Comparison of child benefit packages in 22 countries. Serie: Research Report, nº 174, Londres, Department for Work and Pensions, 2002.

dos niños/as, el menor de los cuales tiene seis años. Cabe considerar a esta familia como una unidad familiar de bajos ingresos.

- La familia de Tipo 3 está constituida por una madre sola, con dos hijos/as a cargo, sin empleo y sin posibilidades de acceso a la prestación o subsidio de desempleo.

Para simplificar el análisis, no se han tenido en cuenta otras configuraciones familiares (como las familias numerosas) ni otros grupos de renta (como las familias con rentas elevadas). En algunos casos, la elección se debe a la disponibilidad de datos en la base de datos *on line* de la OCDE²², si bien la razón fundamental es la opción por recoger las configuraciones familiares que cabe considerar más habituales en nuestro contexto, bajo tres supuestos de renta específicos (media, baja y sin ingresos).

En todo caso, antes de presentar los resultados, es necesario señalar algunos elementos básicos en relación a las simulaciones realizadas:

- Los datos correspondientes a los países de la OCDE se refieren a 2012 y se han obtenido de la base de datos *on line* de esa institución.
- Los datos correspondientes a la CAPV se refieren a diversos años y provienen de estimaciones propias, tanto en lo que se refiere al salario medio como al montante de las prestaciones familiares y/o de garantía de ingresos²³ a las que cada familia tiene derecho, la cuota por IRPF²⁴ o las cotizaciones a la Seguridad Social. Si bien los ingresos o pagos procedentes de los sistemas autonómicos y forales se han estimado expresamente para la CAPV, en lo que se refiere las prestaciones y gastos correspondientes a los sistemas de ámbito estatal (fundamentalmente, la Seguridad Social, tanto en lo que se refiere a las cotizaciones como a las posibles prestaciones por hijo/a a cargo) se han utilizado para la CAPV los mismos datos que para el conjunto del Estado.

²² Para el segundo perceptor de ingresos, la base de datos ofrece un número muy limitado de opciones retributivas.

²³ Para el cálculo de la prestación por RGI se ha utilizado la normativa correspondiente a 2012 y se ha considerado que, en caso de generar derecho a la RGI, se genera igualmente derecho a la PCV, en su cuantía máxima (320 euros mensuales para una unidad familiar con dos hijos/as).

²⁴ Para el cálculo se ha utilizado el sistema de simulación del Departamento de Hacienda de la Diputación Foral de Gipuzkoa correspondiente al ejercicio 2013. En el caso de las familias de Tipo 1 y 2, se ha optado por la realización de dos declaraciones individuales en lugar de una conjunta.

- Las ayudas familiares que se tienen en cuenta, dada la composición de estas familias, son las prestaciones periódicas por hijo/a a cargo, y no posibles asignaciones extraordinarias de pago único, ligadas a excedencias laborales, partos múltiples, etc.
- Los datos para los países de la OCDE que se analizan corresponden al conjunto de cada Estado y es posible que exista, sobre todo en el caso de los países con sistemas locales o regionales de prestaciones sociales y familiares, una cierta infraestimación de las diferentes ayudas a las que puede acceder una familia. En el caso español, la cuantía y las condiciones de acceso a las rentas mínimas de inserción corresponden a las de la Comunidad de Madrid.
- En los tres casos se considera que no hay derecho a prestaciones por desempleo (bien por estar ambos cónyuges trabajando, bien por no haberse generado derecho al mismo, bien por haberse agotado), por lo que estas prestaciones no se tienen en cuenta, pero sí las prestaciones sociales o de garantía de ingresos, también las compatibles con la participación laboral, así como las cotizaciones a la Seguridad Social y el impuesto sobre la renta. La consideración de estos dos elementos permite analizar tanto las prestaciones económicas que las familias perciben de las administraciones, como la presión fiscal a la que están sometidas esas familias.
- No se tienen en cuenta las prestaciones en especie que reciben esas familias –servicios educativos, sociales, sanitarios, culturales y de ocio, infraestructuras, etc.– que reciben esas familias y que son financiadas, lógicamente, mediante los impuestos señalados²⁵. Tampoco se tienen en cuenta el resto de las tasas e impuestos, como el IVA, que las familias abonan además del IRPF.
- Los cálculos se realizan sobre la base de que las familias reciben en la práctica el montante total de las prestaciones a las que tienen derecho. En la realidad, sin embargo, no es infrecuente que algunas familias no accedan a las prestaciones a las que potencialmente tendrían acceso, especialmente si son de baja cuantía, poco conocidas, de tramitación compleja y/o se consideran estigmatizantes.

²⁵ Diversos estudios han puesto de manifiesto el carácter redistributivo del gasto en servicios públicos de atención directa, especialmente en lo que se refiere a la educación obligatoria y la sanidad. Las prestaciones en efectivo, en cualquier caso, resultan en general más redistributivas (Verbist y Matsaganis, 2014).

3.3.2. Resultados

El primer dato reseñable es que la CAPV se encuentra, junto al Estado español, entre los países que abonan una menor cantidad en concepto de ayudas familiares a las familias de cualquier nivel de renta o composición.

- En el caso de las familias del Tipo 3, sin ingresos, la ayuda familiar apenas equivale al 2% del salario medio, frente al 14% que, por término medio (no ponderado) corresponde a las familias de estas características en el conjunto de los ámbitos territoriales analizados.
- Las familias de Tipo 2, de salarios bajos, pueden percibir una prestación familiar en el Estado (equivalente a 582 euros anuales o el 2,2% del salario medio español), pero no en la CAPV. La razón estriba en que, pese a tratarse de una prestación estatal²⁶, se puede acceder a ella con ingresos equivalentes al 50% del salario medio español, pero no al 50% del salario medio para la CAPV que se ha utilizado como referencia y que es sensiblemente más elevado.
- En el caso de las familias de renta media (Tipo 1), ni las familias españolas ni las vascas perciben prestación familiar alguna, frente a quince países en los que estas familias reciben algún tipo de ayuda familiar, generalmente de carácter universal. En estos países, la prestación media equivale al 7,5% del salario medio.

²⁶ Prestación por hijo/a cargo de la Seguridad Social.

Tabla 2. Montante anual de las ayudas familiares por países en relación al salario medio para diversos tipos de unidades familiares

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Irlanda	10,3	10,3	49,9
Australia	0,0	19,1	42,3
Malta	3,4	8,7	39,5
Lituania	0,0	5,0	23,6
Canadá	5,7	21,7	22,3
Reino Unido	5,0	22,0	22,0
Dinamarca	6,9	6,9	18,3
Finlandia	6,3	6,3	17,6
Suecia	7,0	7,0	14,8
Noruega	4,6	4,6	13,3
Estados Unidos	0,0	0,0	12,3
Islandia	2,5	7,8	12,2
Bélgica	7,2	7,2	11,9
Austria	10,7	10,7	10,7
Alemania	10,0	17,8	10,2
Bulgaria	9,4	9,4	9,4
Rumanía	4,0	6,4	8,8
Grecia	33,4	10,0	7,4
Países Bajos	3,6	6,7	6,7
Portugal	0,0	5,2	6,2
Francia	4,2	4,2	4,2
Latvia	3,0	3,0	3,0
España	0,0	2,2	2,2
CAPV	0,0	0,0	2,0
Suiza	5,5	5,5	0,0
Italia	2,9	10,6	0,0
Media*	7,5	9,0	15,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Políticas de Prestaciones e Impuestos de la OCDE, y EUSTAT. La media no tiene en cuenta a los países que no abonan prestaciones.

Las ayudas que reciben las familias –en Europa y en la CAPV– no se limitan en cualquier caso a las prestaciones familiares. La siguiente tabla recoge, para cada composición familiar, la relación entre el montante total de las ayudas percibidas (sumando las ayudas familiares, de vivienda y de ingresos mínimos) y el salario medio de ese país.

Tabla 3. Prestaciones sociales, familiares y/o de vivienda en los países de la OCDE y en la CAPV para diversas composiciones familiares % respecto al salario medio

	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
Lituania	0,0	24,0	65,5
Irlanda	10,3	38,9	64,8
Reino Unido	5,0	32,0	52,6
CAPV	0,0	18,8	52,0
Islandia	2,5	14,9	51,4
Finlandia	13,3	26,0	50,7
Austria	10,7	18,7	49,3
Australia	0,0	27,4	47,3
Canadá	5,7	22,8	47,3
Noruega	4,6	13,9	46,9
Países Bajos	8,1	14,3	45,0
Suiza	5,5	5,5	44,9
Malta	3,4	13,5	44,7
Suecia	17,2	15,7	43,6
Alemania	10,0	24,1	42,6
Latvia	3,0	5,4	41,3
Bélgica	7,2	7,2	39,2
Francia	4,2	19,5	38,4
Dinamarca	6,9	55,8	28,4
Bulgaria	9,4	9,4	27,7
Portugal	0,0	5,2	27,5
España	0,0	2,2	26,9
Estados Unidos	0,0	17,2	25,5
Rumanía	4,0	6,4	14,9
Grecia	33,4	10,0	7,4
Italia	2,9	10,6	0,0
Media	6,4	17,6	39,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Políticas de Prestaciones e Impuestos de la OCDE, y EUSTAT.

Como se observa en la tabla, las familias de ingresos medios vascas son las únicas –junto a las de España, Lituania, Australia, Portugal y Estados Unidos– que no perciben prestación alguna. Por término medio, los países analizados –sumando las prestaciones familiares, de vivienda, y de garantía de ingresos– ofrecen a estas familias una suma que equivale al 6,4% del salario medio de cada país.

La situación cambia para la CAPV si tenemos en cuenta a la familia con ingresos salariales bajos. En ese caso, la situación del Estado español sigue siendo muy deficitaria, en la medida en que esta familia sólo tendría acceso a la prestación por hijo/a a cargo de la Seguridad Social, que equivaldría co-

mo antes se ha señalado al 2,2% del salario medio (se trata de la cuantía relativa más baja de todas las analizadas). Sin embargo, la situación de la CAPV puede considerarse intermedia, puesto que la suma de las ayudas recibidas por una familia de estas características equivaldría al 18,8% del salario medio que se está utilizando como indicador. Se trata de una cantidad algo superior a la media (no ponderada) de los países analizados; se sitúa por debajo de países como Irlanda, Reino Unido o Alemania, pero en la línea de países como Francia y por encima de, por ejemplo, Bélgica o Italia. Es importante destacar, sin embargo, que la mejor situación de estas familias en la CAPV no se debe a las políticas familiares —a las que esta composición familiar no tendría derecho, como antes se ha señalado—, sino al sistema de garantía de ingresos y, más concretamente, a la percepción de estímulos al empleo y de la Prestación Complementaria de Vivienda, que sólo se recibe en caso de vivir en régimen de alquiler.

La situación es, en términos comparativos, aún más favorable para las familias monoparentales sin ingresos salariales, ya que perciben una cantidad cercana al 54% del salario medio de la CAPV, sólo por debajo de Lituania, Reino Unido e Irlanda. También en este caso la diferencia se debe fundamentalmente a la RGI y a la PCV: en ese sentido, es de destacar que en el caso del Estado español (para el que se usa como referencia, como se ha señalado anteriormente, la renta mínima de inserción madrileña), la cobertura total para estas familias apenas equivale al 26% del ingreso medio, una de las proporciones más bajas de todos los países analizados.

El modelo vasco de atención a las familias de rentas bajas con hijos/as es por tanto diferente del que existe en la mayor parte de los países analizados: en la siguiente tabla se observa que, incluso en el caso de las familias de con ingresos bajos, las ayudas a la familia constituyen la prestación más importante en la mayor parte de los países (en muchos casos se trata, de hecho, de la única ayuda a la que se tiene derecho con esa composición y nivel de renta). En el caso vasco, por el contrario, las ayudas provienen del sistema de rentas mínimas, bien mediante la PCV, bien mediante la RGI, modalidad de complemento de ingresos salariales²⁷. Algo parecido ocurre en el caso de las familias sin ingresos, aunque, lógicamente, en este caso las prestaciones de asistencia social o garantía de ingresos tienen un peso mayor. Con todo, en siete de los países analizados la mayor parte del paquete de prestaciones que reciben las familias sin ingresos proviene de las ayudas familiares y no del sistema de garantía de ingresos.

²⁷ Es de destacar en ese sentido que siete de los países analizados, incluyendo la CAPV, ofrecen a las familias de bajos salarios algún tipo de complemento asistencial vinculado a la ocupación laboral.

Tabla 4. Distribución de las prestaciones sociales, familiares y/o de vivienda en los países de la OCDE y en la CAPV para para diversas composiciones familiares

	Tipo 1				Tipo 2				Tipo 3			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Australia	–	–	–	–	11,9	18,3	69,8	0,0	0,0	10,6	89,4	0,0
Austria	0	0	100	0	1,3	41,3	57,4	0,0	60,2	18,1	21,7	0,0
Bélgica	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	69,8	0,0	30,2	0,0
Canadá	0	0	100	0	0,0	0,0	95,1	4,9	53,0	0,0	47,0	0,0
Dinamarca	0	0	100	0	81,8	5,8	12,3	0,0	0,0	35,5	64,5	0,0
Finlandia	0	0	47,6	52,4	20,8	39,3	24,3	15,6	33,6	31,6	34,8	0,0
Francia	0	0	100	0	44,5	33,9	21,6	0,0	52,5	36,5	11,0	0,0
Alemania	0	0	100	0	0,0	26,3	73,7	0,0	47,6	28,5	23,9	0,0
Grecia	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0
Islandia	0	0	100	0	0,0	47,9	52,1	0,0	60,0	16,2	23,8	0,0
Irlanda	0	0	100	0	0,0	0,0	26,5	73,5	0,0	23,0	77,0	0,0
Italia	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	–	–	–	–
Países Bajos	0	0	44,3	55,7	0,0	52,9	47,1	0,0	68,2	16,9	15,0	0,0
Noruega	0	0	100	0	39,3	27,5	33,2	0,0	36,8	34,8	28,4	0,0
Portugal	–	–	–	–	0,0	0,0	100,0	0,0	77,5	0,0	22,5	0,0
CAPV	–	–	–	–	0,0	71,4	0,0	28,6	70,1	25,9	3,9	0,0
España	–	–	–	–	0,0	0,0	100,0	0,0	91,7	0,0	8,3	0,0
Suecia	0	0	40,5	59,5	0,0	33,4	44,2	22,3	28,5	37,5	34,0	0,0
Suiza	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	55,4	44,6	0,0	0,0
Reino Unido	0	0	100	0	0,0	29,9	68,8	1,3	20,1	38,0	41,9	0,0
Estados Unidos	–	–	–	–	37,4	0,0	0,0	62,6	51,7	0,0	48,3	0,0
Bulgaria	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	66,2	0,0	33,8	0,0
Latvia	0	0	100	0	0,0	43,9	56,1	0,0	52,4	40,3	7,3	0,0
Lituania	–	–	–	–	79,3	0,0	20,7	0,0	63,9	0,0	36,1	0,0
Malta	0	0	100	0	0,0	36,1	63,9	0,0	0,0	11,6	88,4	0,0
Rumanía	0	0	100	0	0,0	0,0	100,0	0,0	41,2	0,0	58,8	0,0

Fuente: Elaboración propia. 1: Asistencia social o garantía de ingresos. 2. Ayudas de vivienda. 3. Ayudas a la familia. 4. Prestaciones económicas asociadas a la participación en el mercado laboral (*in Works benefits*).

Una de las ventajas de la metodología de los paquetes familiares es que permite comparar no sólo el montante de las ayudas recibidas por las diferentes familias, en términos absolutos o en relación al salario, sino que también permite estimar lo que esas familias abonan en concepto de IRPF y de cotizaciones a la Seguridad Social. Para terminar este análisis, la tabla siguiente recoge, para las dos familias con ingresos propios, el nivel de tributación al que están sometidos (montante de pagos por IRPF y cotizaciones a la Seguridad Social en relación al salario bruto inicial) y la variación de sus ingresos iniciales una vez percibidas las ayudas a las que tienen derecho y abonados los impuestos sobre la renta y las cotizaciones correspondientes. Sólo se recoge la tributación de las familias de Tipo 1 y 2, que incluye tanto el IRPF como las cotizaciones a la Seguridad Social.

Tabla 5. Nivel de tributación y variación de los ingresos después de transferencias e impuestos en los países de la UE y en la CAPV para diversas composiciones familiares

	Presión fiscal		Variación de ingresos	
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2
Irlanda	15,36	2,8	90,8	175,1
Dinamarca	38,06	61,0	66,1	150,6
Canadá	20,54	-3,2	82,9	148,8
Australia	20,49	8,1	79,5	146,6
Reino Unido	23,30	17,5	79,7	146,5
Estados Unidos	17,27	-0,6	82,7	135,1
Lituania	20,30	13,7	79,7	134,3
CAPV	17,52	6,5	82,5	131,2
Alemania	37,05	21,1	68,9	127,2
Finlandia	30,83	26,0	77,1	125,9
Islandia	30,15	5,0	71,3	124,9
Malta	15,33	7,3	86,7	119,8
Austria	31,24	18,3	75,2	119,0
Francia	25,18	21,7	77,4	117,4
Italia	26,77	9,5	75,0	111,7
Noruega	27,76	17,1	75,0	110,7
Países Bajos	33,76	21,5	71,1	107,2
Suecia	29,91	27,0	80,4	104,5
Bélgica	38,75	10,1	65,5	104,3
Latvia	26,71	11,0	75,1	99,8
Portugal	18,93	11,0	81,1	99,3
Grecia	31,68	21,7	88,3	98,3
España	18,85	6,4	81,1	98,1
Bulgaria	21,61	21,6	84,0	97,1
Rumanía	27,66	21,6	74,7	91,2
Suiza	28,47	27,3	74,8	83,6
Media	25,90	15,9	77,9	119,4

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de Políticas de Prestaciones e Impuestos de la OCDE, y EUSTAT. 1: Presión fiscal. 2: Variación de los ingresos brutos tras impuestos y prestaciones.

Los datos de la tabla confirman la escasa presión fiscal vasca: la familia de tipo 1 abonaría en concepto de IRPF y de cotizaciones a la Seguridad Social el 17% de sus ingresos originales, frente a una media no ponderada del 25,9% en el conjunto de los países analizados²⁸; sólo Irlanda, Estados Unidos y Malta tienen una presión más baja para este tipo de familias. En el caso de las familias de renta baja, la situación es similar, y la diferencia respecto a la tributación media es incluso mayor.

²⁸ El modelo no tiene en cuenta las posibles deducciones a las que las familias tendrían derecho por inversión o alquiler en vivienda. En caso de haberlo hecho, la presión fiscal efectiva hubiera sido aún menor.

Tras el pago de los impuestos correspondientes y la percepción de las prestaciones económicas a las que tienen derecho, las familias vascas con rentas medias mantienen el 82% de sus ingresos originales, cinco puntos por encima de la media. Por el contrario, Euskadi es uno de los países en los que la renta inicial de las familias con rentas bajas más se incrementa tras la percepción de ayudas y el pago de impuestos (hasta el 131% de la renta original). Letonia, Portugal, Grecia, España, Bulgaria, Rumania y Suiza son, por el contrario, los únicos países en los que la situación de las familias de renta baja empeora tras percibir las ayudas y pagar los impuestos correspondientes.

En resumen, el sistema de prestaciones sociales e impuestos existente en la CAPV –determinado tanto por la administración central, como por la autonómica y la foral– ofrece a las familias de rentas medias un nivel de protección mucho más bajo que en los demás países de Europa, debido fundamentalmente a la ausencia de un modelo universal de ayudas familiares, si bien esta escasa protección se ve compensada por –o es producto de– una presión fiscal también sensiblemente más baja²⁹, debido en parte a la existencia de un sistema de deducciones fiscales por descendientes que fundamentalmente beneficia a las rentas medias y altas³⁰. Las familias con ingresos salariales bajos reciben una protección homologable a la que se recibe en otros países de la UE, si bien ese nivel de protección está muy condicionado a la percepción de la RGI en su modalidad de complemento salarial y de la PCV, lo que, en la práctica, no siempre sucede. En caso de no acceder a estas dos ayudas, el nivel de protección al que estas familias tendrían derecho sería muy bajo (así como su presión fiscal, como en el caso anterior). Finalmente, las familias sin ingresos, si bien no se benefician de las deducciones fiscales, reciben un nivel de protección superior incluso al que se recibe en otros países de la UE, debido a la suma de las cuantías de la RGI y la PCV.

El papel que el sistema de rentas mínimas establecido en Euskadi juega en lo que se refiere a la protección de las familias más desfavorecidas –así como sus limitaciones– ha sido puesto de manifiesto en anteriores trabajos (SIIS, 2013a). En ese sentido, los datos disponibles ponen de manifiesto el importantísimo efecto que ese sistema tiene en la prevención y la reducción de la pobreza infantil, así como su clara orientación familiar. Desde ese punto de vista, cabe insistir en que el sistema vasco de garantía de ingresos –articulado en torno a la renta de garantía de ingresos (RGI), la

²⁹ Como se ha señalado en anteriores trabajos, a la hora de contextualizar las diferencias entre Euskadi y el conjunto de los países de la UE es necesario tener en cuenta que las políticas familiares europeas tienen una notable dimensión universalista, asociada a unos ingresos públicos muy elevados, que hace difícil comparar esas políticas con lo que se hace en España y en Euskadi, con un gasto mucho más selectivo asociado a ingresos públicos muy inferiores. Es lógico por tanto que retorne en nuestro contexto a la ciudadanía mediante servicios y prestaciones una parte más reducida del PIB (SIIS, 2012).

³⁰ En la simulación realizada, las familias con bajos ingresos, en el caso de la declaración conjunta, apenas se beneficia del 50% del montante de la deducción a la que teóricamente tiene derecho. Si su renta fuera un 50% mayor, se hubiera beneficiado de la deducción en su integridad.

prestación complementaria de vivienda (PCV) y las ayudas de emergencia social (AES)– está jugando un papel esencial en la contención de las situaciones de pobreza infantil en Euskadi³¹.

El papel que la RGI juega como política de apoyo a las familias con hijos/as más desfavorecidas plantea en cualquier caso inconvenientes que es preciso destacar:

- Se trata por una parte, como hemos visto, de un sistema relativamente atípico en Europa, donde, incluso en el caso de las familias con rentas bajas (al menos en el caso en el que existe una cierta vinculación con el mercado laboral), las ayudas familiares constituyen el componente principal del paquete de ayudas. Cabe pensar que las ayudas familiares – incluso en el caso de que estén determinadas por el nivel de renta– tienen un carácter más normalizado e inclusivo, y presentan menos problemas de *take up* o no acceso por parte de las personas potencialmente demandantes. Efectivamente, los datos de la EPDS ponen de manifiesto que en torno a un 25% de las familias potencialmente demandantes de la RGI (en situación de pobreza real) no acceden a esta prestación³².
- La capacidad de reducción de la pobreza infantil del sistema RGI es menor de lo que se esperaba³³. En ese sentido, la capacidad de reducción de la pobreza del sistema vasco de rentas mínimas es mayor para las familias sin hijos/as que para las familias con hijos/as, lo que puede deberse al propio diseño de las cuantías de la RGI y al sistema establecido para la consideración del tamaño familiar. Desde este punto de vista, si las cuantías de la RGI vasca se comparan con las de otros países de la UE, se comprueba que en ellos la composición

³¹ En 2012 cerca de 25.000 niños/as menores de 16 años –en torno a un 8% del total de la población de esa edad– se beneficiaban por esas prestaciones y algo más del 25% de las unidades familiares receptoras (incluidas las formadas únicamente por pensionistas que perciben la RGI en su modalidad de complemento de pensiones) tenían hijos/as a cargo. En octubre de 2012, se destinaron a familias con hijos/as algo más de 11 millones de euros, que representan casi el 38% del gasto total en RGI. Si a esa cantidad se añaden los 2,1 millones mensuales destinados al pago de la PCV, tendríamos un gasto anual estimado de 160 millones de euros dirigido a las familias con hijos e hijas. Como consecuencia de ese esfuerzo económico, el sistema conformado por la RGI, las AES y la PCV reduce en un 30% las tasas de pobreza infantil en Euskadi. De acuerdo a los datos de la EPDS correspondientes a 2012, el 11% de la población vasca residente en familias con menores de 18 años a cargo estaría en una situación de pobreza real en caso de no existir estas ayudas. Cuando se tienen en cuenta estas ayudas, el porcentaje desciende al 7,6%. Además, la intensidad de la pobreza –es decir, la distancia entre el umbral de pobreza y los ingresos que obtienen las familias que están por debajo de ese umbral– se reduce en un 69%, lo cual representa una mejora decisiva de las condiciones de vida de esas familias.

³² De acuerdo a los datos de la EPDS, la población en familias con hijos/as en situación de pobreza real se divide en Euskadi en tres grandes grupos. El grupo más pequeño –que representa el 30% de los casos– está formado por familias originalmente en situación de pobreza real que salen de esa situación gracias, precisamente, a las ayudas recibidas; el 43% de ese grupo percibe también ayudas del sistema vasco de garantía de ingresos, pero en cuantía insuficiente para superar el umbral de pobreza real (si bien lógicamente su situación se ve claramente mejorada, debido al uso de estas prestaciones); finalmente, el 26% de las familias en situación de pobreza real no acceden a estas ayudas, pese a su situación. Por lo tanto, las ayudas sólo llegarían al 73% de la población potencialmente demandante, y sólo en el 30% de los casos resultarían plenamente eficaces (SIIS, 2013a).

³³ Conviene recordar que los cálculos anteriores se han realizado en relación al salario medio de cada país y no a los umbrales de pobreza.

familiar se tiende a tomar en cuenta en mayor medida que en Euskadi. Si en el caso de las unidades unipersonales las cuantías de la RGI vasca son completamente homologables a las ayudas de la UE (tanto en lo que se refiere a la cuantía como a la tasas de remplazo de la renta mediana que garantizan), se observa que cuanto mayor es la composición familiar, más lejos queda la cuantía de la RGI vasca de la cuantía media establecida en los países analizados. En efecto, mientras que en el caso de las unidades unipersonales la cuantía vasca es superior a la media, en el caso de las familias biparentales con menores resulta sensiblemente inferior a esa media.

3.4. Conclusiones

Las conclusiones de este análisis son, por fuerza, similares a las que se hacía en trabajos anteriores (SIIS, 2012): si el sistema vasco se caracteriza por un gasto reducido en el conjunto de la protección social, el déficit es todavía más acusado en el ámbito de las políticas de apoyo a las familias, que constituyen –en consonancia con el carácter mediterráneo del Estado de Bienestar imperante en nuestro país– un ámbito particularmente poco desarrollado. Una segunda característica, desde el punto de vista del gasto, de las políticas de apoyo a las familias en la CAPV es el peso que en ellas tienen los gastos fiscales, que sin duda benefician especialmente a las familias de rentas medias y altas, en detrimento de las familias con rentas más bajas, cuya deuda con Hacienda es en ocasiones inferior a las deducciones a las que teóricamente tendrían derecho. Ello hace que estas familias no se beneficien, o lo hagan sólo parcialmente, de unas deducciones por descendientes de las que las rentas medias y altas se benefician íntegramente.

En todo caso, el método de los paquetes familiares –utilizado para este trabajo de forma orientativa y preliminar– pone de manifiesto que si bien la situación de las familias vascas de rentas medias es, en relación a las familias europeas con la misma composición y el mismo nivel de renta, muy deficitaria –en la medida en que tienen acceso a un nivel de ayudas mucho menor–, las familias con acceso a la RGI –incluso cuando ocupan un empleo– reciben un nivel de protección mucho mayor, homologable al que se recibe en otros países de Europa. Este mejor tratamiento se deriva en cualquier caso del acceso al sistema de rentas mínimas y no de la percepción de prestaciones familiares, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de Europa.

Por su parte, la comparativamente peor situación de las familias de ingresos medios se corresponde –o, más bien, se deriva– de unos niveles de tributación que son también para esas familias mucho

más reducidos que los de las familias con el mismo nivel de renta de la mayor parte de los países de Europa.

4. Nuevos paradigmas y orientaciones para las políticas familiares en Europa

4.1. El paradigma de la inversión social

Como se ha señalado en otros trabajos (SIIS, 2012), desde mediados de los años noventa y, con más claridad, a partir de los primeros años del siglo XXI, se ha ido desarrollando sobre todo en Europa un enfoque que, para muchos, implica un cambio de paradigma en la definición de las políticas de bienestar social y que, como se señala más adelante, trae aparejado un cambio fundamental en el papel de las políticas de apoyo a las familias con hijos/as, otorgándoles una nueva o mayor centralidad en el conjunto de las políticas de protección social. Este nuevo paradigma supone – entre otros elementos– una nueva forma de concebir la intervención pública en relación a la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y las niñas se considera como un factor esencial de cara a la cohesión social, a largo plazo, del conjunto de la sociedad. Desde ese punto de vista, la inversión en la infancia, el desarrollo de las políticas de apoyo a las familias, la provisión de cuidados infantiles de calidad y, por extensión, la lucha contra la pobreza infantil se configuran como ejes básicos del llamado modelo de inversión social.

La principal característica de este enfoque es, tal y como han señalado Morel, Palier y Palme (2012), el cambio de énfasis desde unas políticas orientadas a la reparación a otras orientadas a la preparación (*preparing rather than repairing*). De acuerdo a estos autores, el enfoque de la inversión social se basa en políticas que buscan tanto el desarrollo del capital humano (cuidados infantiles y educación precoz, formación a lo largo de toda la vida) y el aprovechamiento eficiente de ese capital (mediante políticas que favorecen la combinación de flexibilidad y seguridad), como la consecución de mayores cotas de inclusión social, fundamentalmente mediante el acceso al mercado de trabajo de grupos tradicionalmente excluidos de él³⁴. En cualquier caso, un elemento distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse como un elemento productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento del empleo, lo que constituye un cambio radical

³⁴ Desde ese punto de vista, puede pensarse que este enfoque se relaciona de forma directa con el paradigma de la inclusión activa desarrollado, con enfoques y acentos distintos, en la mayor parte de los países de la UE en el ámbito de las prestaciones de garantía de ingresos (SIIS, 2011).

con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento.

Como ha señalado Gøsta Esping-Andersen (2002), el concepto de política social productiva que subyace al enfoque del Estado social inversor aspiraba a reconciliar los objetivos de equidad y eficiencia, a menudo considerados como opuestos o antagónicos. Según este autor, sin embargo, la equidad no es únicamente compatible con la eficiencia, sino, realmente, un requisito para su optimización: “Una capacidad adquisitiva distribuida de forma más igualitaria es una precondition para el rendimiento macroeconómico; las políticas de apoyo a las familias son una inversión en el capital humano del futuro; la igualación de los recursos, como la salud o la educación, es la base de una productividad laboral óptima”. Efectivamente, la perspectiva de la política social productiva parece capaz de resolver la tensión entre la seguridad individual y la solidaridad social, por un lado, y el interés colectivo de la eficiencia económica y la participación productiva individual, por otro, reconciliando de esa forma la lógica de los derechos y la lógica de las responsabilidades.

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

Efectivamente, como ha señalado Morgan (2012), las políticas de conciliación de la vida familiar y laboral son uno de los ejes centrales del enfoque del Estado social inversor. Los programas de calidad orientados a la educación precoz y a los cuidados infantiles invierten tanto en el desarrollo cognitivo de los niños/as como en las capacidades laborales de sus madres, permitiéndoles acceder al mercado remunerado. El empleo de las madres incrementa los ingresos familiares, reduciendo la pobreza infantil y sus efectos a largo plazo. Las bajas parentales y la flexibilización del tiempo de trabajo promueven la inserción laboral de las madres, al tiempo que permiten que los niños/as se

beneficien de periodos de cuidado parental. Finalmente, los servicios de cuidado y educación infantil constituyen un nicho de empleo para las mujeres.

En el ámbito de las políticas familiares y de infancia, el Estado social inversor tiene entre sus principales preocupaciones permitir la conciliación de la vida familiar y la vida laboral, facilitando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y adaptando las políticas sociales a la progresiva desaparición del modelo en el que sólo el hombre trabajaba y sólo la mujer cuidaba (*male breadwinner model*). Al mismo tiempo, busca favorecer la igualdad de oportunidades en la infancia, rompiendo el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza al que antes se ha hecho referencia, de forma que todos/as los niños/as puedan desarrollar el capital humano imprescindible en la economía del conocimiento. Esto sólo puede lograrse mediante medidas de apoyo a las familias y mediante el desarrollo de sistemas de educación y cuidado infantil de alta calidad y de amplia cobertura.

La apuesta por el Estado social inversor no es en cualquier caso, únicamente, una propuesta académica. Al contrario, está siendo crecientemente adoptada como una de las bases filosóficas y conceptuales de las políticas sociales que impulsa la UE, que está articulando todas sus iniciativas políticas y de financiación en función de este enfoque³⁵.

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

A la hora de analizar el paradigma de la inversión social ya se ha hecho alguna referencia al papel que sus promotores conceden a la atención infantil de calidad y a la intervención precoz en la infancia, a partir de la idea de que en nuestros días las principales desigualdades se relacionan con la acumulación del capital humano y de que, en una gran medida, tales desigualdades aparecen, y se fijan, en los primeros años de vida. En ese sentido, son cada vez más numerosos y concluyentes los estudios que ligan los primeros años de vida y la intervención precoz con el potencial de desarrollo a lo largo de toda la vida, bajo un paradigma común que cabe englobar en el concepto genérico de

³⁵ En 2013 la Comisión Europea presentó un paquete de inversión social para el crecimiento y la cohesión que contribuirá a que la UE alcance sus objetivos de crecimiento integrador en 2020. En él se establece un marco de actuación y se proponen medidas concretas a adoptar por la UE y los países miembros, acompañadas de orientaciones en cuanto a la utilización de los fondos de la UE para apoyar las reformas. El paquete de medidas aborda problemas como la superación del círculo vicioso de las desigualdades de la infancia, el envejecimiento demográfico, la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral, la situación de las personas sin hogar, los servicios sociales de interés general, los cuidados de larga duración y la salud. Para la Comisión Europea, “la inversión social es uno de los cometidos de las políticas sociales, junto con la protección social y estabilización de la economía”.

los ‘años fundamentales’ (*foundation years*), en el sentido de que se trata de la fase en la que se colocan los fundamentos de toda la trayectoria vital posterior.

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

Heckman (2006) ha resumido con claridad la importancia que la intervención precoz tiene en las perspectivas vitales de los niños:

“En décadas de investigaciones independientes en los ámbitos de la economía, la neurociencia y el desarrollo psicológico han surgido cuatro conceptos básicos que resultan importantes para diseñar políticas sociales sólidas dirigidas a la primera infancia. En primer lugar, la arquitectura del cerebro y el proceso de formación de aptitudes se ven influidos por la interacción entre la genética y la experiencia individual. En segundo lugar, el dominio de aptitudes esenciales para el éxito económico y el desarrollo de sus vías neuronales subyacentes siguen unas normas jerárquicas. Los logros posteriores se sustentan en bases que se establecen con anterioridad. En tercer lugar, las competencias cognitivas, lingüísticas, sociales y emocionales son interdependientes; todas se ven poderosamente influidas por las experiencias del niño en desarrollo y todas contribuyen al éxito en la sociedad en su conjunto. En cuarto lugar, aunque la adaptación continúa a lo largo de la vida, las capacidades humanas se forman en una secuencia previsible de períodos sensibles, du-

rante los cuales el desarrollo de circuitos neuronales específicos y las conductas que median son fundamentalmente plásticas y, por tanto, receptivas al máximo a las influencias del entorno.”

Este autor es también uno de los investigadores que con más rigor han puesto de manifiesto la relación de coste efectividad que se deriva de una intervención precoz de calidad. A su juicio, la neurociencia y la psicología experimental han demostrado que los primeros años de edad son críticos para el aprendizaje, tanto desde el punto de vista cognitivo como no cognitivo. El aprendizaje, señala, es un proceso dinámico en el que los aprendizajes precoces refuerzan los aprendizajes posteriores. Las implicaciones del aprendizaje precoz para el desarrollo del capital humano son claras, señala Heckman: el momento óptimo para una intervención productiva, el momento óptimo para invertir, es cuando los niños/as son muy pequeños. Así, los datos de este autor ponen de manifiesto que las intervenciones resultan tanto más rentables o coste-efectivas cuanto antes se desarrollen.

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

El acceso de los niños a las guarderías y a centros prescolares de gran calidad debe, pues, formar parte de una política verdaderamente eficaz en favor de la igualdad de oportunidades si se tiene en cuenta, como señala Esping-Andersen, que las bases del aprendizaje, así como el origen principal de las desigualdades, se remontan al periodo prescolar. En la medida en que el acceso al cuidado de los niños condiciona también el trabajo de las madres —que, a su vez, es portador de efectos económicos positivos—, unas medidas que favoreciesen el cuidado de los niños serían un perfecto ejemplo

de política doblemente ganadora (Esping-Andersen y Palier, 2010). En el mismo sentido, Waldfogel (2005) sostiene que las políticas centradas en la atención precoz fomentan la movilidad social y el bienestar de los niños/as al tiempo que permiten alcanzar otros objetivos, como la inclusión social, la reducción de la pobreza, el empleo parental, la capacidad de elección de los progenitores o la igualdad de género.

La cuestión de la calidad es, desde ese punto de vista, esencial. Un estudio realizado por Esping Andersen et al. (2012) en el que se relaciona el impacto de la atención infantil recibida a la edad de tres años con los resultados cognitivos que se registran a la edad de 11 años, indica que, en Dinamarca, la recepción de cuidados infantiles se relaciona positivamente con mejores resultados, sobre todo entre los niños de entornos socioeconómicos más bajos. En Estados Unidos, por el contrario, la percepción de esos cuidados sí parece marcar diferencias en el momento de entrar en la educación obligatoria, pero tal efecto desaparece a la edad de once años, especialmente para los niños/as de entornos desaventajados. Para los autores, la evidencia científica disponible pone de manifiesto que los programas de atención infantil ofrecen resultados positivos si son de alta calidad y, de hecho, las notables diferencias en el impacto de la atención infantil que se detectan entre Dinamarca y Estados Unidos se deben, precisamente, a los distintos niveles de calidad de ambos sistemas.

En todo caso, la opción por la intervención precoz implica un cierto desplazamiento del propio gasto que se destina a la infancia, que en la actualidad se encuentra muy concentrado en la etapa de la escuela obligatoria. Los datos que al respecto ofrece la OCDE (2009) indican que en la mayor parte de los países occidentales la mayor parte del gasto se concentra en la última etapa de la infancia. Para Adema (2012), sin embargo, centrar el gasto en las fases más precoces contribuye a la equidad, en la medida en que reduce los gastos que a corto, medio y largo plazo se derivan de una escasa atención al desarrollo infantil durante los primeros años de vida.

4.3. El bienestar basado en el patrimonio, la pre-distribución y la democracia de propietarios

Otra tendencia de interés –relacionada con la desigualdad en la transmisión del patrimonio económico y cultural de las familias a la que antes se ha hecho referencia– es el llamado bienestar basado en el patrimonio o *asset based welfare*. Como se ha señalado en otros trabajos (Zalakain, 2014), si el paradigma de la inversión social implica una recapitalización del conjunto de la población –y, en

especial, de la infancia— desde el punto de vista del capital humano, enfoques como el del llamado *asset based welfare* o bienestar basado en el patrimonio ponen el énfasis en los beneficios que la generación de un capital o patrimonio económico puede tener para las familias pobres y para la infancia en general.

Si bien no se trata de un enfoque estrictamente novedoso —las principales iniciativas se remontan al menos a finales de los años 90—, se trata de un cambio de enfoque que entronca, claramente, con algunos de los paradigmas —como el de la inversión social y la centralidad de la primera infancia— a los que se ha hecho ya referencia, y que, por otra parte, se plantea como herramienta para prevenir la reproducción intergeneracional de la desigualdad, a la que también se ha hecho referencia previamente.

Para los partidarios de este enfoque, disponer de un capital económico, inmobiliario o de cualquier otro tipo constituye una de las mejores defensas contra la pobreza y una de las mejores herramientas para salir de ella, sobre todo a la luz de las diferencias en la dotación inicial de capital económico y humano previamente reseñadas. Para Le Grand (2007), las personas que disponen de un cierto patrimonio tienen mejor salud, tasas más bajas de mortalidad, mayor estabilidad matrimonial, menos violencia doméstica, mejores resultados escolares y más ahorros. A estas razones se añaden otras de tipo psicológico y conductual, de acuerdo con las cuales la disposición de un cierto patrimonio económico provoca un sentimiento de seguridad, de autoestima, de control y de confianza en las propias posibilidades. Uno de los iniciales defensores de este enfoque, M. Sherraden, autor de *Assets and the poor*, mantiene en ese sentido que “los ingresos sólo permiten mantener el consumo, mientras que el patrimonio cambia la forma en que las personas interactúan con el mundo. Con el patrimonio, las personas empiezan a pensar a largo plazo y a marcarse objetivos a largo plazo”. A partir de esas premisas, los defensores de estas políticas coinciden en que ayudar desde las instituciones públicas a disponer de un capital para comprar un coche o una casa, iniciar un empleo por cuenta propia, pagar unos estudios o resolver una situación de emergencia constituye una forma innovadora e inteligente de activación de las políticas sociales³⁶.

³⁶ Este tipo de políticas tienen también, sin embargo, sus críticos, que mantienen fundamentalmente tres argumentos: uno es el de la posibilidad de que estas medidas sean vistas como alternativa, y no como complemento, a las actuales prestaciones económicas periódicas. La crítica es más que razonable si se tiene en cuenta que el desarrollo de estas iniciativas en Estados Unidos —a través por ejemplo de las llamadas Cuentas Individuales de Desarrollo— se produce a raíz de la reforma del sistema de bienestar social que redujo las cuantías y limitó las condiciones de acceso al *welfare* norteamericano. La segunda de las críticas se refiere al coste oportunidad de las medidas: existiendo todavía necesidades acuciantes en materia de servicios sociales y de políticas de garantía de ingresos, con cuantías y coberturas muy limitadas, ¿no sería mejor desarrollar plenamente estas políticas para después preocuparse del ahorro o de la acumulación de capital? Desde ese punto de vista, estas medidas se consideran además un parche que evita adoptar medidas más radicales y necesarias en la lucha contra la exclusión social. La última crítica se refiere a la capacidad de ahorro de las fami-

Una plasmación concreta de este enfoque son las llamadas cuentas de desarrollo infantil (*child development accounts*) desarrollados en países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Singapur o Corea. Consisten en general en la dotación a los niños o jóvenes de sumas relativamente importantes por parte de la administración, que se mantienen, revalorizándose, en cuentas de ahorro hasta que se pueden dedicar al fin previsto o hasta que se cumple la mayoría de edad. En algunos casos, las aportaciones públicas se complementan con las aportaciones privadas, siendo en general la aportación pública proporcional a la de las familias –para determinadas familias y con determinados topes– al objeto de fomentar la inversión de las familias en estas cuentas.

Si bien no puede decirse que en Europa este enfoque haya sido muy extendido –el Reino Unido fue el país que más avanzó al respecto con el Gobierno laborista, aunque el programa fue eliminado por el Gobierno conservador–, la construcción de una democracia basada en un reparto más equitativo del patrimonio se ha planteado también en Europa como una respuesta a la crisis y al crecimiento de la desigualdad³⁷. En ese sentido, la idea del *asset based welfare* se vincula claramente con los conceptos de *predistribución* y *democracia de propietarios* que están empezando a defender (o a recuperar) los partidos socialdemócratas, especialmente anglosajones.

El concepto de predistribución se relaciona con la idea de que la prevención de la desigualdad debe centrarse preferentemente en una adecuada distribución primaria de las rentas y el capital –económico y humano–, y no tanto en la redistribución, una vez que la desigualdad se ha producido, mediante impuestos o prestaciones económicas. Este enfoque implica un cambio de énfasis de la renta al patrimonio (duro y blando, es decir, económico, pero también cultural y relacional). Así, para Ussher (2012), “la predistribución requiere en primer lugar de un plan para extender la riqueza inmobiliaria de forma más igualitaria y para proteger a las personas frente a la inseguridad económi-

lias con menos recursos: ¿qué puede ahorrar una familia que carece de los medios económicos para cubrir sus necesidades básicas? Las experiencias desarrolladas hasta la fecha parecen poner de manifiesto en ese sentido, sin embargo, que las familias más pobres –aunque sea poco– son capaces de ahorrar a lo largo del tiempo.

³⁷ A lo largo de los últimos años se han planteado diversas propuestas más o menos concretas al respecto. Le Grand y Nissan (2000) proponen un sistema de este tipo en el que cada persona recibiera 10.000 libras al cumplir su mayoría de edad, financiado mediante un incremento del impuesto de sucesiones. En parecidos términos, Prabhakar, Rowlinson y White (2008), han planteado la posibilidad de destinar la recaudación del impuesto de sucesiones –que, como antes se ha señalado, proponen mantener y reforzar– a cuentas de desarrollo infantil similares a las descritas, vinculando de esa forma este impuesto a las estrategias de igualdad de oportunidades que preconiza el paradigma de la inversión social. Una propuesta similar, más reciente, es la de Williamson (2012), que propone, mediante la tributación permanente de las herencias y los grandes patrimonios, crear una serie de fondos para garantizar a toda la población el acceso a tres tipos de capital: inmobiliario, efectivo y productivo, en forma de acciones. El objetivo de esta estrategia sería –en un plazo de 20/30 años– garantizar que toda las familias tuvieran acceso a bienes por valor de al menos 100.000 dólares, creando así una sociedad en la que toda la población tendría acceso a un patrimonio sustancial (O’Neil y Williamson, 2012).

ca. El segundo paso sería el de adoptar un enfoque basado en el patrimonio para el conjunto de las políticas sociales (...). Además, la agenda de la predistribución ha de orientarse a las capacidades personales. El capital humano es el patrimonio más importante que una persona puede poseer”. La conexión entre este enfoque y el de la inversión social, y su vinculación con la cuestión de la movilidad social a la que antes se ha hecho referencia, es innegable.

La idea de la predistribución se deriva, a su vez, del concepto de democracia de propietarios de J. Rawls³⁸ y de otros pensadores clásicos de izquierda, como James Meade³⁹. Como explica Queralt Lange (2012), “el Estado del Bienestar acepta una distribución desigual del capital real y humano y utiliza un sistema de impuestos y transferencias para corregir *ex post* las consecuencias que dichas desigualdades tienen en el mercado. La democracia de propietarios, en cambio, pone menos énfasis en la distribución de las ganancias mercantiles e incide directamente en la distribución del capital con el que los individuos participan en el mercado para lograr más igualdad *ex ante*. Los mecanismos *ex post* mitigan la gran desigualdad que emergería en un sistema *laissez faire*, pero siguen generando desigualdades importantes (...). Los mecanismos *ex ante* evitan la concentración de capital y, de este modo, hacen que las desigualdades generadas por el mercado sean, de entrada, menores. En su concisa crítica al Estado del Bienestar, Rawls señala que, incluso en su mejor versión, este sistema es inadecuado para satisfacer plenamente su concepción de la justicia”.

4.4. El recurso a las herramientas fiscales en el marco de las políticas familiares

El recurso a las herramientas fiscales en el marco de las políticas familiares es una de las tendencias que en mayor medida está modificando las formas de provisión de las ayudas a las familias. Como señalan Ferrarini, Nelson y Höög (2012), “los Estados del Bienestar están siendo objeto de una sutil y en ocasiones inadvertida transformación: la fiscalización de las prestaciones sociales. Este cambio es especialmente notable en el ámbito de las políticas familiares, donde en los últimos años se han

³⁸ “Rawls no ofrece grandes concreciones institucionales cuando habla de democracia de propietarios, tampoco es ésta, piensa, la labor del filósofo político, pero el ideal –de clara raigambre jeffersoniana– es claro: la propiedad es una institución central, y la única forma de acercarnos a su ideal de justicia distributiva es ciñendo al máximo los efectos, potencialmente devastadores, de la propiedad –mediante un amplio abanico de mecanismos redistributivos que impidan su concentración privada– sobre la igualdad de libertad, de oportunidades, de ingresos y riqueza, y de las condiciones que hacen posible la dignidad humana” (De Francisco y Raventós, *Viento Sur*, nº 67).

³⁹ Meade es el autor en quien el propio Rawls ancla su defensa de la democracia de propietarios. Formado en política, filosofía y economía, Meade osciló políticamente entre el laborismo y el socialismo, en los años 60. Desde un lugar prominente en la vida pública inglesa, defendió un rol activo del Estado en la redistribución del ingreso y la riqueza; impuestos progresivos; y un ingreso básico para todos (*basic income*). Pero el eje de su propuesta estuvo en asegurar un distribución mucho más igualitaria de la propiedad, por razones afines a las que utilizara el republicanism (Gargarella, R. *Democracia de propietarios*, 2012).

introducido una serie de créditos o deducciones fiscales infantiles que han modificado tanto el nivel como la composición de las políticas familiares”.

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

En líneas generales, estas deducciones se diferencian del resto de las deducciones fiscales en el hecho de que no están limitadas a la deuda tributaria del contribuyente: la deducción reembolsable reduce la deuda con Hacienda, hasta cero, en su caso, como ocurre con el resto de las deducciones; pero si la deducción es superior a la cuota líquida, esa diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente, en forma de impuesto negativo. En algunos de los sistemas aplicados en nuestro entorno la compensación tiene, hasta un nivel salarial determinado, un carácter progresivo (la deducción crece a medida que aumentan los ingresos salariales) y decreciente a partir de ese umbral (decrece a medida que los ingresos propios aumentan), de forma que, superado el máximo de ingresos salariales fijado, el derecho a la compensación desaparece. Uno de los objetivos básicos de este tipo de deducciones reembolsables –junto a la protección de los trabajadores de bajos salarios y la incentivación del acceso al empleo de estos trabajadores y/o de los perceptores de prestaciones de garantía de ingresos– es precisamente el de desarrollar las políticas de apoyo a las familias con hijos/as e hijas, incrementando además la progresividad del sistema fiscal.

La aplicación en el marco de la CAPV de prestaciones fiscales de este tipo podría tener un potencial importante si se tiene en cuenta, entre otras razones, al éxito que han tenido en otros países en lo que se refiere a la reducción de la pobreza infantil. En ese sentido, el informe del SIIS al que se ha hecho referencia señala que estas desgravaciones fiscales “podrían jugar un cierto papel en lo que se refiere a impulsar las políticas de apoyo a las familias, claramente infradesarrolladas en Euskadi en

relación a la mayor parte de los países de Europa; prevenir y reducir la problemática de la pobreza infantil, que, si bien es en Euskadi inferior a la que se registre en la UE, ha crecido de forma notable a consecuencia de la crisis y es sistemáticamente mayor que la correspondiente al conjunto de la población; y, sobre todo, posibilitar una orientación más *pro-infantil* del conjunto del sistema de protección social vasco, orientándolo en mayor medida hacia las familias con hijo/as y las personas jóvenes” (SIIS, 2013b).

Los *tax credits* forman parte de un movimiento más amplio orientado a la integración de impuestos y prestaciones sociales. Para Hermida y Noguera (2013), “durante la última década y media es posible identificar una tendencia de reforma de los sistemas fiscales y de protección social en varios países de la Unión Europea, que persigue una mayor integración y coherencia entre los impuestos personales y las prestaciones sociales en dinero. Dichas reformas se inspiran parcialmente en los créditos fiscales que ya desde la década de 1970 se introdujeron en los Estados Unidos (y posteriormente en otros países anglosajones como Australia, Canadá o Nueva Zelanda)”. Tal y como explican estos autores, las políticas de integración de impuestos y prestaciones son aquellas que buscan o mantienen la consistencia en el continuo impuestos-prestaciones, estableciendo un «tramo negativo» de impuesto (esto es, permitiendo que la deducción o desgravación fiscal pueda convertirse en prestación directa), y, a la inversa, posibilitando que se pueda cobrar una prestación como deducción o desgravación fiscal si se tiene renta imponible. Hermida y Noguera consideran que “las propuestas de IIP pueden resultar especialmente idóneas en un contexto socioeconómico cambiante como el actual, marcado por la contención presupuestaria y la creciente flexibilidad del mercado de trabajo y de las trayectorias vitales (...). En definitiva –concluyen– no es descabellado afirmar que un paquete de medidas de IIP inteligentemente diseñado y gestionado podría ayudar a aminorar algunos de los principales problemas de adaptación del actual sistema de protección social y del sistema fiscal al contexto socioeconómico previsible en los próximos años”.

El protagonismo de este tipo de herramientas fiscales no ha dejado de crecer en los últimos años en el ámbito de las políticas familiares, tal y como ponen de manifiesto Ferrarini, Nelson y Höög (2013). Estos autores dividen los diversos tipos de ayudas familiares en seis tipos. Por una parte, las prestaciones sociales: universales (es decir, no vinculadas a la renta de la familia), vinculadas al empleo, y selectivas o condicionadas al nivel de renta; por otra, las deducciones, también de tres tipos: las deducciones clásicas, la reducción en las cotizaciones a la Seguridad Social, y los créditos fiscales reembolsables o *tax credits* a los que se ha hecho referencia. En su trabajo, Ferrarini, Nelson y Höög analizan en qué sentido han evolucionado las políticas familiares de 18 países de la OCDE y ponen

de manifiesto que son estas últimas las que en mayor medida han crecido en los últimos años: si en 1960 se usaban en un solo país (Dinamarca), en 2005 se utilizan en 13. De hecho, es la expansión de este tipo de créditos a partir sobre todo de 1995 –con el EITC norteamericano y el *Child Tax Credit* británico a la cabeza– lo que explica el incremento en la cobertura de las prestaciones familiares que, en su ausencia, habrían ido reduciendo su capacidad de protección.

No todos los países han optado sin embargo por este modelo. Ferrarini, Nelson y Höög señalan que mientras los países nórdicos han mantenido una trayectoria universalista mediante la utilización de prestaciones familiares universales, el recurso a las herramientas fiscales se ha utilizado fundamentalmente en Australia, Canadá, Alemania, Nueva Zelanda y los Estados Unidos. El resto de los países analizados en su estudio –Austria, Bélgica, Francia, Italia, Japón, Holanda, Suiza y Reino Unido⁴⁰– habrían seguido una trayectoria mixta, en la que se combinan ambos tipos de enfoque.

La utilización de estas herramientas comporta, en función de su diseño, ciertos riesgos. Para estos autores, el creciente recurso a los *tax credits* implica por una parte una erosión de las políticas universales, en la medida en que, en la mayor parte de los casos, estas deducciones están condicionadas al nivel de renta familiar, con lo que se contribuye a la generación de modelos más selectivos. También implican una reducción de las cuantías recibidas por las familias, dado que, en general, las cuantías de los créditos fiscales –salvo en Australia y Alemania– son más bajas que las correspondientes a las ayudas directas. Desde ese punto de vista, los autores señalan que los países que han seguido una trayectoria mixta tienden a ofrecer a las familias un nivel de protección mayor que aquellos que han apostado únicamente por las herramientas fiscales. A su juicio, por tanto, el recurso a los sistemas fiscales esconde un regreso a los criterios de selectividad que se consideraban superados

También en el Estado español se está avanzando en el desarrollo de estas prestaciones. En ese sentido, la última reforma fiscal planteada por el Gobierno plantea extender a las familias numerosas la deducción de 1.200 euros anuales por hijo/a a cargo (hasta un límite de 4.800 euros) que en la actualidad se aplica únicamente a las madres de niños menores de tres años ocupadas en el mercado laboral y que tiene un carácter de crédito fiscal reembolsable: los contribuyentes del IRPF con derecho a esta deducción pueden solicitar el abono anticipado de la misma, a razón de 100 euros men-

⁴⁰ El caso británico es muy ilustrativo. En 1995, la prestación universal por hijo/a suponía en torno al 10% del salario neto y era la única ayuda existente. Sin rebajar el nivel de esta ayuda, en esa época se introduce un crédito fiscal que eleva por encima del 15% la capacidad de protección del sistema.

suales por hijo/a, y puede percibirse como un ingreso neto si la deducción supera la cuota líquida del o la contribuyente.

4.5. Políticas de apoyo a la parentalidad en Europa

Si bien, por cuestiones de espacio, no es posible analizar en detalle el enfoque de la parentalidad positiva, interesa señalar su emergencia en este informe por dos razones: por una parte, porque se corresponde con algunos de los elementos que se han apuntado previamente, como la inversión social en la infancia, o la importancia de las relaciones parentofiliales y de la transmisión intrafamiliar del capital humano; por otra, porque pone de manifiesto que existe un arsenal de políticas familiares que va más allá de las que habitualmente se analizan (prestaciones económicas, servicios de atención infantil, medidas para la conciliación laboral...) y que están relacionadas con la intervención socioeducativa.

De acuerdo a la Comisión Europea (2011), desde los años 90 se han desarrollado de forma notable en Europa programas de apoyo a la parentalidad que, si bien presentan características y enfoques muy diversos, coinciden en el objetivo básico de apoyar a los padres y las madres en el ejercicio de su función facilitando la generación de un ambiente familiar positivo: el apoyo parental, señala este informe, se define como la provisión de servicios dirigidos a la mejora de las habilidades y las prácticas parentales, de cara a satisfacer las necesidades físicas, emocionales y sociales de los niños/as. Para Daly (2012), “el apoyo a la parentalidad se refiere a las medidas o servicios de información, apoyo, educación, formación o asesoramiento que se centran en la forma en la que padres y madres conciben y llevan a la práctica su función parental”. Este tipo de programas se han considerado como una palanca útil para mejorar el rendimiento escolar y prevenir el desarrollo de conductas problemáticas, y se consideran –cuando se dirigen a las familias más desfavorecidas– una herramienta adecuada para la prevención de la pobreza y la exclusión social.

La literatura científica disponible apunta a que la mejora de las capacidades parentales se relaciona con mejores resultados en el bienestar de los niños/as, y que las habilidades parentales pueden ser reforzadas y entrenadas (Comisión Europea, 2011). “La evidencia respecto a la importancia de las habilidades parentales –señala la Comisión– de cara al desarrollo y el bienestar infantil ha atraído el interés de los decisores públicos, de tal forma que los programas orientados a mejorar las capacidades educativas de padres y madres ha entrado a formar parte de la agenda de las instituciones en lo que se refiere a la reducción de la pobreza y la exclusión social, y la mejora de los resultados educativos de niños y jóvenes”.

5. La evolución de las políticas familiares en el contexto de la crisis económica

5.1. Algunas tendencias generales

Al igual que la CAPV, a lo largo de las últimas décadas la mayor parte de los países de Europa han incrementado su gasto en políticas familiares, si bien no puede decirse que se haya producido una convergencia clara en los niveles de gasto de los diversos países, y se mantienen diferencias importantes tanto en el nivel de protección que se ofrece a las familias como en la composición de los paquetes de apoyo a las familias. En todo caso, ¿cómo han evolucionado las políticas familiares europeas en el contexto de la crisis? ¿Cómo han respondido a los cambios en el contexto socioeconómico y a los nuevos paradigmas y orientaciones a las que antes se ha hecho referencia?

De acuerdo a Adema, Ali y Thévenon (2014), la respuesta a la crisis se ha producido en dos momentos o fases diferentes: así, en un primer momento el gasto en familia se incrementó en la mayor parte de los países –especialmente aquellos en los que las prestaciones familiares están condicionadas al nivel de renta–, en la medida en que estas prestaciones, y el conjunto de las prestaciones sociales, se utilizaron como estabilizadores automáticos para aliviar el primer impacto de la crisis. De esta forma, entre 2007 y 2010, el gasto medio de los países de la OCDE en este tipo de prestaciones pasó del 2,3% al 2,6% del PIB. Sin embargo, a partir de 2011 –una vez empezaron a ponerse en marcha las políticas de austeridad orientadas a reducir el déficit público– se introdujeron en la mayor parte de los países medidas de recorte, basadas en la congelación o reducción de las cuantías, la restricción de los criterios de acceso o la eliminación de las prestaciones menos consolidadas (como el *cheque bebé* español). No puede en cualquier caso hablarse de una tendencia general, ya que, entre 2009 y 2011, también se introdujeron mejoras en diversos países y prestaciones.

De acuerdo a estos autores, las tendencias básicas que se han producido en estos años en el conjunto de la OCDE son las siguientes:

- En casi la mitad de los países de la UE el nivel del apoyo prestado a las familias con hijos/as mediante prestaciones económicas se incrementó hasta 2007, para reducirse a partir de entonces. Por término medio, el nivel de protección para una familia monoparental pasó del 9,5% del ingreso neto medio en 2001 al 10,4% en 2006, para reducirse al 8,4% en 2011 (habiéndose reducido en ellos también, por otra parte, el salario medio). En el caso de las familias biparentales, pasó del 3,0% al 3,1% entre 2001 y 2006, para caer al 2,7% en 2011. Se ha

producido además una cierta convergencia internacional respecto a la capacidad de protección de estas prestaciones, en la medida en que han sido los países con sistemas más generosos los que en mayor medida han reducido el importe y la extensión de sus ayudas.

- Se ha producido un cierto desplazamiento del gasto hacia la primera infancia (0 a 6 años) en buena parte de los países de la OCDE, si bien el gasto en las épocas posteriores sigue predominando en la mayor parte de los países.
- El gasto en atención y cuidado infantil se ha incrementado en el conjunto de la OCDE, pasando del 0,5% del PIB en 2000 al 0,7% en 2009, si bien no puede hablarse de una convergencia total a este respecto entre los diversos países. Este incremento del gasto se ha visto reflejado en un incremento de la cobertura de los servicios formales de atención infantil o preescolar.
- En el largo plazo, se ha producido un incremento en el periodo de las bajas por maternidad o paternidad, que han pasado, por término medio, de 17,6 semanas en 1970 a 47,5 en 2012 en los países de la OCDE. Las bajas paternas se han extendido de forma generalizada en este periodo, si bien persisten diferencias internacionales muy importantes en cuanto a la duración de estos permisos y la cuantía de las prestaciones. No puede decirse en ese sentido que la crisis haya afectado de forma sustancial a las políticas de baja parental.

5.2. Algunos casos paradigmáticos

Así pues, el efecto de la crisis en las políticas familiares ha sido muy diferentes, tanto desde el punto de vista de la intensidad como de la naturaleza de los cambios, dependiendo de las características de cada país (modelo de ayudas familiares preexistente, intensidad de la crisis, etc.). Holanda, Reino Unido, Francia y Alemania, además España, ilustran la distinta respuesta de las políticas familiares nacionales a la crisis económica (Thévenon, Adema y Ali, 2014):

- Holanda puso en 2005 en marcha un sistema orientado a reforzar la oferta de atención infantil privada, multiplicando prácticamente por cinco el gasto en la materia entre 2006 y 2010. Sin embargo, a partir de ese año se redujo tanto el gasto como el número de niños/as cubier-

tos por este sistema, se congelaron las prestaciones directas, se eliminaron las desgravaciones fiscales y se redujeron las cuantías de determinadas ayudas.

- En el caso alemán las políticas de contención del gasto trajeron consigo una reducción del apoyo a las familias, por ejemplo en lo que se refiere a las bajas por maternidad o para la conciliación laboral. Al mismo tiempo, sin embargo, en 2008 se puso en marcha una campaña para incrementar la cobertura de los servicios de atención infantil y se estableció en 2013 un derecho subjetivo a la provisión de atención infantil pública. Sin embargo, cabe pensar que la reciente introducción de una prestación para las madres que no hacen uso de servicios formales (*betreuungs-geld*), desincentivará el acceso al empleo y a servicios de cuidado infantil de calidad de los hogares con menos renta.
- Francia ha respondido a la crisis reduciendo el carácter universal de su sistema de apoyo a la infancia y focalizando el gasto en las familias de menor renta y en la promoción de los servicios de atención infantil. Si bien en un primer momento se incrementaron las deducciones fiscales para las familias de menos renta y se introdujeron nuevas ayudas familiares, a partir de 2012 se optó por congelar la cuantía de las ayudas familiares y por centrar las diversas prestaciones en las familias de menor renta. Este cambio en el ámbito de las prestaciones económicas, en cualquier caso, se ha compensado con un ambicioso plan para reforzar la oferta de atención infantil, que prevé la creación de 275.000 nuevas plazas antes de 2018, el 10% de las cuales se reservarán a familias en situación de pobreza.
- España retiró en 2010 el cheque bebé introducido en la legislatura anterior, si bien, como antes se ha señalado, ha ampliado en 2014 el impuesto negativo destinado a las madres trabajadoras con hijos/as menores de tres años a las familias numerosas.
- En el caso del Reino Unido, la llegada del Gobierno conservador al poder ha traído consigo la desaparición de los anteriormente vigentes *tax credits* y ayudas familiares, que pasan a estar integrados, junto a los subsidios por desempleo y las rentas mínimas de inserción, en una sola prestación denominada *universal credit*, de carácter selectivo (frente al carácter universal de las ayudas familiares anteriores), especialmente orientada a la activación de las personas inactivas (SIIS, 2013b).

6. Conclusiones: aprendizajes y orientaciones

El análisis realizado en las páginas precedentes permite extraer aprendizajes o conclusiones de tres tipos: por un lado, los relativos a los cambios en el contexto socioeconómico que se han producido en los últimos años y que sin duda deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar las políticas familiares; por otro, los relativos a la capacidad de protección, especialmente económica, del sistema vasco de apoyo a las familias en relación a los modelos imperantes en Europa; por último, en relación a los paradigmas, modelos u orientaciones que se están desarrollando en nuestro entorno –en parte como respuesta a los cambios socioeconómicos señalados– y que podrían, o deberían, ser aplicados en el marco de las políticas familiares en Euskadi.

En relación a la primera de las cuestiones, junto al descenso de la natalidad y el incremento de la desigualdad, los elementos básicos vienen marcados por el crecimiento de la pobreza entre las familias con hijos/as y por la constatación del creciente peso de la herencia familiar en la igualdad de oportunidades de niños/as y jóvenes. En esta ponencia se ha intentado argumentar que la herencia social vuelve a ser una cuestión determinante en los procesos de movilidad, debido a que la forma en la que las familias invierten en sus hijos/as se caracteriza hoy día por asimetrías sociales cada vez más acusadas. En la sociedad actual las oportunidades siguen estando tan determinadas por la herencia social como en el pasado, de modo que las oportunidades vitales de las personas dependen, fundamentalmente, de la capacidad de sus familias, durante la infancia, para dotarles del capital económico, social, cultural, cognitivo y relacional necesario. La creciente importancia de la desigual capacidad de las familias para invertir en el desarrollo de sus hijos/as tiene que ver con los cambios en los modelos productivos de los países occidentales y se relaciona tanto con la desigual transmisión de recursos económicos como, sobre todo, con la desigualdad en la transmisión del capital cultural y humano.

En lo que se refiere, más concretamente, al modelo de prestaciones económicas de apoyo a las familias vigente actualmente en la CAPV –y que, como se ha dicho, viene determinado tanto por la administración autonómica y foral como por la administración estatal, que gestiona y regula las prestaciones de la Seguridad Social–, Euskadi se caracteriza por:

- Un nivel de gasto agregado menor que el que se registra en los demás países de la UE, aun cuando se tenga en cuenta el gasto en educación infantil, que en la CAPV es muy similar a la media de la OCDE. Si bien es cierto que en la CAPV se gasta, en relación al PIB, menos

que en los demás países de la UE en el conjunto de la protección social, la cuestión verdaderamente relevante estriba en que el gasto social vasco está mucho menos orientado que el de los demás países a la infancia y a las familias con hijos/as.

- Se trata, además, de un gasto muy orientado a las desgravaciones fiscales. Este sistema tiene una carencia muy evidente y es que solamente las familias con suficientes ingresos como para poder realizar desgravaciones podrán utilizarlo de forma efectiva, lo que genera un amplio debate sobre si el sistema es suficientemente progresivo y en qué medida podría modificarse para buscar su universalización, como ya se está haciendo en otros países (Ararteko, 2014).
- Si se compara el nivel de protección que los diversos tipos de familias reciben en la CAPV, se observa por una parte que las familias con ingresos medios no reciben ningún tipo de ayuda, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de referencia, que disponen de prestaciones universales de cierta cuantía para las familias con hijos/as. Este nulo nivel de protección se compensa por –o, más bien, se deriva de– la menor presión fiscal a la que estas familias están sujetas en relación a las familias de las mismas características de la mayor parte de los países de Europa. Las familias de rentas bajas reciben por el contrario un nivel de protección homologable al que reciben las familias del mismo tipo de los países analizados, siempre y cuando accedan a la RGI y a la PCV, lo que no siempre ocurre (bien por no cumplir los requisitos, bien por otras causas). Estas familias tampoco reciben prestaciones familiares –a diferencia de lo que ocurre en los demás países de Europa, donde el paquete prestacional al que tienen acceso se compone básicamente de este tipo de ayudas–, y se benefician en menor medida que las familias de rentas medias y altas de las deducciones fiscales por descendientes. Finalmente, las familias sin ingresos reciben mediante la RGI (y siempre que accedan a la PCV) un nivel de protección homologable, incluso superior, al de otros países de Europa.

Se trata por tanto de un modelo atípico en Europa, profundamente selectivo y en cierto modo dual, en el que las familias de rentas medias y altas se benefician de desgravaciones fiscales y las de rentas bajas, o sin ingresos, del sistema de rentas mínimas, abierto a toda la población pero estrictamente condicionado a la percepción de unos ingresos máximos. Numerosos trabajos han puesto de manifiesto, sin embargo, que una de las bases del éxito de los modelos de apoyo a las familias radica en su carácter universal, en la medida en que

gozan de mayor apoyo popular, garantizan cuantías más elevadas, están menos expuestos a los recortes y son más fáciles de gestionar. Tal universalidad, en todo caso, no está reñida con un enfoque progresivo que conceda cuantías más elevadas y apoyos específicos a las familias de menor renta⁴¹.

Finalmente, en lo que se refiere a las orientaciones que rigen en la actualidad las políticas familiares en Europa cabe hacer referencia a la adopción del paradigma de la inversión social por parte de las instituciones europeas, lo que sin duda supone una mayor centralidad de las políticas de apoyo a las familias; el énfasis creciente en el desarrollo de servicios destinados a la primera infancia, a partir de la idea de que las desigualdades en el acceso al capital humano se fijan ya en esa etapa; el desarrollo de programas que buscan promover la acumulación de capital desde la infancia como forma de superar la desigual dotación de capital que se produce en la actualidad; la importancia de las herramientas fiscales y –dentro de ellas– los créditos fiscales reembolsables como forma de provisión de las prestaciones familiares; y, finalmente, el creciente énfasis en los programas de apoyo a la parentalidad.

A partir de estos elementos, cabe plantear algunas orientaciones que podrían servir para reforzar las políticas de apoyo a las familias en Euskadi. Desde ese punto de vista, cabría avanzar en varios niveles:

- Mantener y reforzar el esfuerzo que en la actualidad se realiza en la CAPV en el ámbito de la atención infantil, reforzando y diversificando los modelos de atención y, fundamentalmente, garantizando su calidad, flexibilidad, cobertura, universalidad y accesibilidad, especialmente de cara a las familias con menos ingresos.
- Seguir avanzando en el desarrollo de programas de parentalidad positiva, tanto a nivel autonómico como foral y municipal.

⁴¹ “Ante la urgencia de redistribuir mejor, y el hecho de que nadie parece dispuesto a subir los impuestos, quizá sería más apropiado pensar en términos de lo que Theda Skocpol llamaba un “universalismo focalizado”. Esto consiste en garantizar los servicios básicos a toda la población, y a la vez complementarlos con estrategias específicas para los grupos más vulnerables. En el caso de las guarderías, universalismo es ofrecer educación temprana gratuita a toda la población, focalización es ofrecerla solo a los quintiles más bajos, y universalismo focalizado es ofrecérsela a toda la población, pero complementándola con planes específicos para eliminar barreras de acceso a los niños de los quintiles más bajos (falta de información, por ejemplo) y así garantizar que también se matriculen” (Medina, O., 2014). El universalismo progresivo, auspiciado también por la OIT, se define en el ámbito de la salud por la determinación de garantizar que las personas pobres se benefician al menos en igual medida que las más favorecidas en cada una de las fases que lleva a la cobertura universal de un servicio o prestación. (Gwatkin y Ergo, The Lancet, 2011).

- Mantener el esfuerzo inversor en el ámbito de la educación y reforzar, muy particularmente, los programas complementarios o compensatorios, orientados al alumnado más desfavorecido, en el marco de una escuela pública inclusiva.
- Desarrollar, inicialmente de forma experimental, sistemas de cuentas de desarrollo individual orientados a la infancia, en la línea del *asset based welfare* al que se ha hecho previamente referencia.
- Reflexionar sobre los niveles de tributación del patrimonio y, en especial, de las sucesiones y donaciones que, como hemos visto, tienen un impacto relativamente importante en la transmisión de la desigualdad, están sujetas a una tributación muy baja en la CAPV, y podrían ser utilizadas, tal y como se ha propuesto en otros países, para financiar diversas medidas de apoyo a las familias.
- Reflexionar sobre el modelo de protección económica que se ofrece a las familias en Euskadi, considerando de forma integral las diferentes prestaciones y ayudas existentes en la actualidad –desgravaciones fiscales, ingresos mínimos, ayudas familiares de ámbito autonómico y prestaciones familiares de la Seguridad Social–, desde la óptica de la universalidad y la normalización. Esto implica que todas las familias deberían recibir algún tipo de apoyo –aunque no necesariamente del mismo nivel o intensidad– y que el sistema de garantía de ingresos no debería seguir siendo el principal recurso para la protección de las familias de rentas bajas o sin ingresos. En su defecto, cabría pensar en una extensión de las actuales desgravaciones fiscales por descendientes ampliando su cuantía e introduciendo la figura de los créditos fiscales reembolsables –siguiendo en parte la línea de la reforma fiscal recientemente aprobada por el Gobierno central mediante el recurso al impuesto negativo–, de forma que se redujera, en mayor medida que en la actualidad, la deuda tributaria de las familias de rentas medias y altas, y se generara una prestación periódica neta para las familias de rentas bajas o sin ingresos.

Una alternativa a esta opción podría ser la eliminación total de estas, y otras, deducciones en el IRPF –así como de una parte de los complementos por hijos/as del sistema RGI– y la financiación mediante la recaudación fiscal adicional obtenida de una prestación autonómica por hijo/a a cargo, de carácter periódico y universal, como ocurre en la mayor parte de los países de nuestro entorno. Esta prestación podría modularse en función de la renta familiar y, en primera instancia al menos, podría orientarse a las familias de dos o más hi-

jos/as, como ocurre en Francia. Se trataría en ese sentido de seguir la trayectoria universalista, frente a la fiscal, que defienden Ferrarini, Nelson y Höög (2012), habida cuenta del menor nivel de protección que ofrecen los sistemas basados en las herramientas fiscales⁴².

- A más largo plazo, en cualquier caso, resulta imprescindible una reorientación más profunda del modelo de protección social de la CAPV que tenga en cuenta, fundamentalmente, la necesidad de invertir en la infancia y de tomar medidas que reduzcan el peso de la herencia social y garanticen la igualdad de oportunidades. Ello exige invertir de forma eficiente en servicios educativos, de cuidado infantil y de apoyo parental, y reorientar completamente el actual modelo de prestaciones económicas, de forma que priorice, en la línea del paradigma de la inversión social, la protección de las familias con hijos/as y las personas jóvenes.
- Podría ser interesante en ese sentido seguir el modelo británico, que ha creado una Comisión sobre Pobreza Infantil y Movilidad Social, de carácter independiente, que evalúa los avances realizados por la administración británica en esta materia.
- Debe en cualquier caso tenerse en cuenta que en el Estado español, como en muchos de los países de Europa, las prestaciones familiares –incluyendo las relacionadas con los permisos de paternidad y maternidad–, y buena parte de las prestaciones de protección social, son gestionadas por la Seguridad Social, respecto a la cual las instituciones vascas carecen de competencias.

⁴² Como indican estos autores, sin embargo, el caso australiano pone de manifiesto que es posible combinar el enfoque fiscal con criterios de universalidad y cuantías prestacionales elevadas.

Bibliografía

Adema, W. (2012). Setting the scene: The mix of family policy objectives and packages across the OECD. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, 487-498 pp.

Adema, W. (2013). Family policies and the on-going economic crisis. Leave policies & research network meeting. Paris, 17 october 2013. París, OCDE, 16 pp.

Adema, W. et al. (2014). Changes in family policies and outcomes: is there convergence?. Serie: Oecd Social, Employment and Migration Working Papers, n° 157, París, OCDE, 91 pp.

Ararteko (2014). Políticas de apoyo a las familias en Euskadi. Análisis y propuestas/ Familiei laguntzeko politikak Euskadin: azterketa eta proposamenak. Vitoria-Gasteiz, Ararteko, 200 pp.

Bianculli, A. y Jordana, J. (2013). The unattainable politics of child benefits policy in Spain. *Journal of European Social Policy*, vol. 23, n° 5, pp. 487-503.

Blanden, J. et al. (2013). Intergenerational persistence in income and social class: the impact of within-group inequality. Serie: CEP Discussion Paper, n° 1242, Londres, Centre for Economic Performance, 60 pp.

Blum, S. y Rille-Pfeiffer, C. (2010). Major trends of state family policies in Europe. Working report (April 2010). Serie: Existential Field, n° 3, Bruselas, Family Platform, European Commission, 86 pp.

Cabrales, A. y Celentani, M. (coords.) (2011). Talento, esfuerzo y movilidad social. Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, 390 pp.

Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. Serie: IZA Discussion Paper, n° 7520. Bonn, IZA-Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, 31 pp.

Daly, M. (ed.) (2012). La parentalidad en la Europa contemporánea: un enfoque positivo. Serie: Informes, Estudios e Investigación, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad,

191 pp.

Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new welfare state*. Nueva York, Oxford University Press, 244 pp.

Esping-Andersen, G. (2005). Social inheritance and equal opportunity policies. En: *Maintaining momentum. Promoting social mobility and life chances from early years to adulthood*. Londres, Institute for Public Policy Research, 14-30 pp.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2010). *Los tres grandes retos del estado del bienestar*. Barcelona, Ariel, 126 pp.

Esping-Andersen, G. et al. (2012). Child care and school performance in Denmark and the United States. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, 576-589 pp.

Esping-Andersen, G. et al. (2013). El déficit de natalidad en Europa. La singularidad del caso español. Serie: Colección Estudios Sociales, n° 36, Barcelona, Obra Social "La Caixa", 244 pp.

Ferrarini, T. et al (2012). From universalism to selectivity: old wine in new bottles for child benefits in Europe and other countries. En: *Minimum income protection in flux*. Serie: *Reconciling Work and Welfare in Europe*. Nueva York, Palgrave MacMillan, 137-160 pp.

Field, F. (2010). *The Foundation Years: preventing poor children becoming poor adults*. The report of the independent review on poverty and life chances. Londres, Cabinet Office, 106 pp.

Garfinkel, I. y Waldfogel, J. (2012). Comparative child and family policy. *Children and Youth Services Review*, vol. 34, n° 3, pp. 481-596.

Gauthier, A.H. (2010). *The impact of the economic crisis on family policies in the European Union*. Bruselas, European Commission, 18 pp.

Goldstein, J.R. et al. (2013). Fertility reactions to the "Great Recession" in Europe: Recent evi-

dence from order-specific data. *Demographic Research*, vol. 29, n° 4, 85-104 pp.

González-Bueno, y G. Bello, A. (2014). La infancia en España 2014. El valor social de los niños: hacia un Pacto de Estado por la Infancia. Madrid, Unicef Comité Español, 68 pp.

Green, K. (2012). A new welfare bargain. En: *The shape of things to come*. Londres, Fabian Society, pp. 45-54.

Hamel, M.P. y Lemoine, S. (coords.) (2012). Aider les parents à être parents. Le soutien à la parentalité, une perspective internationale. Serie: Rapport & Documents. París, Centre d'Analyse Stratégique, 196 pp.

Heckman, J. et al. (2006). The dollars and cents of investing early: cost-benefit analysis in early care and education. *Zero to Three*, n° July, pp. 10-17.

Hermida, P. y Noguera, J.A. (2013). Integración de impuestos y prestaciones: una vía innovadora para la reforma de la protección social. *Documentación Social*, n° 169, pp. 105-125.

Independent Commission on Social Mobility (2009). Report from the Independent Commission on Social Mobility. Londres, Social Mobility and Child Poverty Commission, 85 pp.

Martín, J.J. et al. (dirs.) (2012). Informe España 2012: una interpretación de su realidad social. Serie: Informes, n° 19. Madrid, Fundación Encuentro, 380 pp.

Martínez, X. y Marín, A. (2013). Crisi, desigualtats i benestar vulnerable. Anàlisi longitudinal del PaD (2003-2009). Serie: Informes Breus, n° 41. Barcelona, Fundació Jaume Bofill, 110 pp.

Morgan, K.J. (2012). Promoting social investment through work family policies: which nations do it and why?. En: *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol, Policy Press, pp. 153-179.

Nygård, M. et al. (2013). The financial crisis and recent family policy reforms in Finland, Germa-

ny and the United Kingdom: is there a connection?. *Journal of Comparative Social Work*, n° 2, pp. 1-33.

OECD (2010). *Economic policy reforms 2010: going for growth. Structural policy indicators, priorities and analysis*. París, OECD Publishing, 249 pp.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *Doing better for children*. Paris, OCDE, 191 pp.

Peugny, C. (2013). *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*. Serie: La République des Idées. París, Éditions du Seuil, La République des Idées, 112 pp.

Piketty, T. (1998). *Theories of persistent inequality and intergenerational mobility*. París, CNRS-CEPREMAP, 71 pp.

Piketty, T. y Zucman, G. (2014). *Wealth and inheritance in the long run*. Londres, London School of Economics, 92 pp.

Prabhakar, R. et al. (2008). *How to defend inheritance tax*. Serie: Fabian Ideas, n° 623. Londres, Fabian Society, 79 pp.

Queralt, J. (2012). Dos versiones de la democracia de propietarios rawlsiana. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, vol. 13, 1-24 pp.

RAND Europe (2013). *Parenting support policy brief*. Bruselas, European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 30 pp.

Richardson, D. (2010). Child and family policies in a time of economic crisis. *Children and Society*, vol. 24, n° 6, pp. 495-508.

SIIS Centro de Documentación y Estudios (2012). Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV. *Zerbitzuan*, n° 52, pp. 63-86.

SIIS-Centro de Documentación y Estudios (2013). *Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el*

papel de las deducciones reembolsables. Panorama internacional. Donostia-San Sebastián, Diputación Foral de Gipuzkoa, 65 pp.

SIIS Centro de Documentación y Estudios (2013). Pobreza infantil en Euskadi. *Zerbitzuan*, nº 54, pp. 5-30.

Thévenon, O. y Gauthier, A.H. (2011). Family policies in developed countries: a 'fertility-booster' with side-effects. *Community, Work and Family*, vol. 14, nº 2, pp. 197-216.

Thévenon, O. et al. (2014). Family policy in France and Europe: recent changes and effects of the crisis. *Population and Societies*, nº 512, pp. 1-4.

Ussher, K. (2012). Taking the long view on welfare policy. En: The shape of things to come. Londres. Fabian Society, 55-63 pp.

Van Mechelen, N. y Bradshaw, J. (2012). Child poverty as a government priority: child benefit packages for working families, 1992-2009. En: Minimum income protection in flux. Serie: Reconciling Work and Welfare in Europe. Nueva York, Palgrave MacMillan, 81-107 pp.

Varios autores (2013). Systèmes de protection sociale. *Politiques Sociales et Familiales*, nº 112, 96 pp.

Varios autores (2014). Crisis económico-financiera y salud en España. Evidencia y perspectivas. Informe SESPAS 2014. *Gaceta Sanitaria*, vol. 28, nº Supl. 1, 146 pp.

Verbist, G. y Matsaganis, M. (2014). Redistributive capacity of services in the European Union. En: Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states?. Serie: International Policy Exchange Series. Oxford, Oxford University Press, 185-212 pp.

Waldfoegel, J. (2005). Social mobility, life chances and the early years. En: Maintaining momentum. Promoting social mobility and life chances from early years to adulthood. Londres, Institute for Public Policy Research, 31-55 pp.

Williamson, T. y O'Neill, M. (2012). Property-owning democracy: rawls and beyond. Londres, Wiley-Blackwell, 320 pp.

Zalakain, J. (2013). Tendencias y prácticas innovadoras en inclusión social. Perspectiva internacional. *Lan Harremanak*, vol. 29, nº II, pp. 175-216.