

# Documentos

## PLAN INTEGRAL DE APOYO A LA FAMILIA

### I. INTRODUCCIÓN

La familia es la institución fundamental de nuestra convivencia, nuestra sociedad y nuestro país. La gran mayoría de los españoles vivimos en una familia: 38.848.133 de una población total de 39.852.651 habitantes . Asimismo, los españoles otorgamos sistemáticamente la máxima valoración a la familia: 9'37 sobre una escala de 1 a 10, por encima del bienestar económico, el trabajo, los amigos, la religión o la política. La incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el descenso de la natalidad y el envejecimiento progresivo de nuestra población son cambios reales, y el éxito del futuro de esta nueva sociedad depende de que las familias puedan desarrollar libremente el papel que les corresponde.

Es pues una obligación de la Administración del Estado apoyar a las familias españolas, desarrollando políticas que faciliten su estabilidad, calidad de vida, autonomía y bienestar y que, en consecuencia, eliminen al máximo posible los obstáculos o dificultades que afectan directamente a las familias.

La Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral aprobada en 1999, la aprobación del "coste cero" para las cotizaciones a la Seguridad Social de los contratos de sustitución por maternidad, la reforma del IRPF del año 1999 y la mejora de la protección familiar de la Seguridad Social son una muestra de que el Gobierno ya ha venido situando a la familia como eje de su labor.

Esta acción debe ser ahora no sólo continuada sino intensificada. Con tal objetivo se pone en marcha el Plan 2001-2004, que contiene medidas para avanzar en la efectiva conciliación de la vida familiar y laboral, mejorar la calidad de vida familiar y garantizar el principio de continuidad demográfica o relevo generacional. No se trata en ningún caso de hacer políticas que interfieran en la vida de las familias, sino de facilitar que éstas puedan tener la seguridad y estabilidad necesarias para tomar sus propias decisiones.

El Plan Integral de Apoyo a la Familia presenta una estrategia integral que se estructura en cuatro grandes objetivos:

- 1) Incrementar la calidad de vida de las familias,
- 2) Fomentar la solidaridad intergeneracional,
- 3) Apoyar a la familia como garante de la cohesión social
- 4) Prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales. Varios Ministerios participan en su diseño y en la ejecución de un Plan que tiene en cuenta las necesidades de las familias y valora el papel que éstas llevan a cabo en nuestra sociedad.

España es un país con una de las tasas de fecundidad más bajas del mundo, siendo 1'07 el número medio de hijos nacidos vivos por mujer en edad fértil (15-49 años) a lo largo de su vida . Esta cifra confirma la caída de la natalidad que se ha venido produciendo en nuestro país desde mediados de los años 70. De hecho, el umbral de reemplazo generacional (2'1) no se alcanza desde 1981.

En los próximos años no cabe esperar un gran aumento de la fecundidad. Entre las mujeres en edad fértil, sólo un 49% de las que actualmente tienen un hijo manifiestan tener intención de tener más en el futuro. Entre las que tienen ya dos hijos, este porcentaje baja al 6%, y entre las que tienen tres hijos, un 99% no tiene intención de tener más. Pese a que mayoritariamente la opción por la que se pronuncian los españoles como número ideal de hijos sigue siendo la de tener dos, se observa una tendencia creciente hacia la familia de un sólo hijo .

Sin embargo, las respuestas de las mujeres que no tienen hijos, sobre cuántos les gustaría tener ofrecen la esperanza de un posible aumento de la natalidad. Mujeres de edades que van de los 15 a los 34 años afirman que les gustaría tener una media de 1,75 hijos . Como estos grupos de edad son los que van a influir decisivamente en el nivel de fecundidad de los próximos años, si las preferencias se llevan a la práctica cabría esperar un cierto aumento de la natalidad, aunque sin alcanzar el nivel de reemplazo generacional. No se trata por tanto de poner en marcha políticas puramente natalistas, sino de dar el apoyo suficiente para que las familias puedan tener los hijos que deseen.

Cerca de la mitad de los ciudadanos (un 47%) consideran que tienen, en líneas generales, menos hijos de los que desearían . Esto indicaría que existen obstáculos ajenos a la propia voluntad de las parejas para elegir la dimensión de su familia. El hecho de tener un solo hijo, opción muy frecuente, parece una solución para cumplir con el deseo de maternidad y paternidad, pero el ideal de familia incluye más hijos y tener sólo uno es una solución de compromiso que permite mantener otras exigencias .

Respecto a las razones principales por las que algunas parejas no quieren tener hijos o tienen menos de los que en realidad desean, las que se mencionan con más frecuencia son las razones económicas (83%), cargas que implican los hijos (28%), que la mujer trabaja fuera de casa (22%) y el pesimismo ante la situación económica y social (17%) .

Según la encuesta del CIS realizada en 1998, para el conjunto de los ciudadanos, las medidas más eficaces para incrementar la natalidad serían "dar una ayuda especial a las familias con más de dos hijos" (mencionada en primer lugar por un 42%, y en segundo lugar por un 25%), "mayores deducciones por los hijos en los impuestos" (24 y 20% respectivamente), "promover el trabajo a tiempo parcial de las mujeres con hijos" (14 y 17%), y "aumentar el número de guarderías en los centros de trabajo" (6 y 13%).

Así pues, la mejora de la situación económica tiene sin duda un efecto positivo sobre la decisión de las familias de tener hijos.

Por otro lado, todos los datos indican que nuestra población tiene una tendencia acusada al envejecimiento. El incremento de la proporción de personas de 65 o más años sobre el total de la población nacional ha sido de 16,5% en 1999 y será aproximadamente un 18% en 2010, cerca del 22% en 2025, y alrededor del 30% en 2040. Datos a los que habría que añadir el incremento de la esperanza de vida al nacer (81,32 años para las mujeres; 73,44 años para los hombres, 1996). Así, unas unidades familiares cada vez más reducidas en cuanto a su composición, tendrán que hacer frente de manera creciente a problemas de dependencia.

La labor de cuidado de personas dependientes, tanto mayores como niños y discapacitados, ha venido recayendo tradicionalmente en las mujeres. La progresiva incorporación de éstas al mercado de trabajo exige incrementar los servicios de apoyo que faciliten la conciliación entre la vida familiar y laboral.

Pese a que en los últimos años se ha producido una mejora general del empleo y la ocupación para las mujeres, aún estamos lejos de alcanzar los niveles medios existentes en los países de nuestro entorno. La incorporación de la mujer española al mercado de trabajo todavía está en fase de expansión, por lo que debemos aumentar los servicios de apoyo familiar e introducir fórmulas flexibles que permitan compatibilizar las responsabilidades laborales y familiares, no sólo de las mujeres, sino también de los hombres, puesto que el nuevo modelo de relaciones familiares implica una asunción conjunta de las responsabilidades familiares por parte de la pareja.

El ideal de familia igualitaria, es decir, ambos trabajando y compartiendo tareas domésticas, es mayoritario; sin embargo, en la realidad cotidiana de las familias españolas se produce, mayoritariamente, un reparto desigual de tareas y responsabilidades entre el hombre y la mujer. Esta desigualdad en el reparto de las tareas, que no se comparten en la medida que debería en una sociedad avanzada y que reclama una posición de igualdad para las mujeres, es un obstáculo para la incorporación de la mujer al empleo y su progreso profesional pero también para que los padres vivan la paternidad.

A pesar de la tendencia a familias con un menor número de hijos, en nuestro país existen un número de familias (13%) que tienen tres o más hijos, o dos hijos y uno de ellos con discapacidad y que, por tanto de acuerdo con la Ley 8/1998, de 14 de abril, son familias numerosas. La sociedad española se enriquece demográfica y económicamente del esfuerzo de los padres y madres de familias numerosas y resulta preciso tener en cuenta, que para estas familias el cuidado y educación de los hijos implica una diferencia sustancial con el nivel de vida de otras familias con menor número de hijos. Por ello las familias numerosas deben recibir un apoyo diferenciado de aquellas que no lo son, con objeto de que el hecho de tener un mayor número de hijos no constituya en sí, una mayor carga y su realidad sea tenida en cuenta en las políticas de apoyo a la familia.

Especialmente reseñable es también el caso de las familias monoparentales, es decir, aquéllas en que un solo progenitor (la madre con carácter general) asume en solitario las cargas familiares (por viudedad, por separación o divorcio o por maternidad de madre soltera). Este tipo de familia se ha incrementado en España de manera progresiva en los últimos años, sobre todo debido al aumento de los casos de separación o divorcio. Algunos estudios sitúan en algo más del 8% los hogares monoparentales (padre o madre solos que conviven con hijos menores) sobre el total de núcleos familiares con hijos menores de 18 años. Estas familias requieren de un apoyo adicional y específico ya que presentan mayores dificultades de conciliación entre trabajo y familia y mayor riesgo de exclusión social.

Apoyar a la familia significa también tener en cuenta los fenómenos de la conflictividad familiar en sus distintas vertientes (de pareja, entre padres e hijos, etc.). Desde la aprobación de la legislación reguladora de la separación, el divorcio y la nulidad matrimonial en 1981, se ha producido un incremento gradual y progresivo de casos de rupturas matrimoniales en nuestro país. Teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos están implicados hijos menores de edad, cuyo interés debe prevalecer, y que las responsabilidades parentales no se extinguen con la ruptura de la pareja, parece conveniente apoyar la solución pacífica de los conflictos. Por eso es importante proporcionar recursos sociales de protección y apoyo a la familia en situación de conflicto o ruptura, como los servicios de orientación y/o mediación familiar, así como puntos de encuentro familiar para facilitar el cumplimiento del régimen de visitas de los hijos por parte del progenitor no custodio.

### **Apoyar a las familias significa además atajar la violencia familiar en sus distintas vertientes:**

- Violencia entre la pareja, generalmente contra la mujer, incluyendo violencia física, sexual, psicológica y económica.
- Maltrato a los niños/menores en el seno de la familia, incluyendo maltrato y abandono físicos, maltrato y abandono emocionales, explotación laboral y/o mendicidad, abuso sexual, corrupción y maltrato prenatal.
- Maltrato a ancianos, incluyendo abandono y maltrato físico, abandono y maltrato psicológico, abuso económico, violación de los derechos del anciano, negligencia y abuso sexual.
- Violencia de los hijos hacia sus padres, incluyendo conductas tiránicas, de utilización y de desapego.

Es necesario por tanto potenciar las actuaciones frente a la violencia familiar, así como los recursos sociales permanentes para abordarla. Para ello debe continuarse la labor iniciada con el II Plan Integral Contra la Violencia Doméstica aprobado en el 2001 y en ejecución hasta el 2004.

Apoyar a la familia significa además prestar una atención específica a aquellas familias desfavorecidas, en situación de dificultad o riesgo de exclusión social, el Plan Integral potencia con ese objetivo mecanismos de intervención social: prestaciones de la Seguridad Social, proyectos de inserción sociolaboral, programas para la educación familiar y atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo.

Este documento expone las principales líneas de acción y políticas del Plan Integral de Apoyo a la Familia y constituye un documento vertebrador de medidas y actuaciones que vienen a dar unidad a las políticas de atención y apoyo a las familias, así como de reconocimiento de derechos que inciden en el ámbito familiar.

La política familiar debe ser progresiva y continuada, por ello el Plan contempla un horizonte temporal para su ejecución desde el 2001 hasta el 2004 y la realización de las medidas se enmarcan en las normas y reformas que durante este período se van a llevar a cabo.

De esta manera, los contenidos del Plan Integral de Apoyo a la Familia se configuran a la vez como punto de llegada de una serie de medias emprendidas por el Gobierno en los últimos años, como creación e impulso de las nuevas acciones que en él se prevén, y como punto de partida de las futuras actuaciones que el apoyo a la institución familiar va a ir reclamando para el bienestar y desarrollo de nuestra sociedad.

El Gobierno desea que la sociedad participe en el desarrollo de estas políticas; que todos los niveles de la Administración se sientan implicados: el Estado, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos; que las organizaciones sociales, de voluntariado y no gubernamentales aporten ideas y acción, para lo que se establecerán los cauces institucionales adecuados.

Pero el Gobierno desea sobre todo que sean las propias familias las que colaboren y aporten ideas y sugerencias, pues nadie mejor que ellas mismas saben a qué dificultades se enfrentan y cuáles son sus necesidades. Sus sugerencias sobre los objetivos planteados en este plan y también sobre las políticas concretas expuestas se podrán enviar a través de internet a la página web cuya creación está prevista en este Plan.

## **II. OBJETIVOS**

Los posibles campos de actuación que afectan a la familia son múltiples y complejos. Resulta por ello imprescindible definir correctamente unos objetivos prioritarios y unas líneas estratégicas que permitan el mayor impacto posible de las medidas que se puedan adoptar.

Los objetivos básicos que deben abordarse son:

## **1º. Incrementar la calidad de vida de las familias.**

El objetivo prioritario del Gobierno es mejorar la calidad de vida de todas las familias españolas, entendiendo por dicho concepto no ya sólo el imprescindible desarrollo del nivel de bienestar económico de nuestros hogares, sino también la promoción de todos aquellos valores personales y sociales que la mayoría de los españoles asocian a su ideal de familia: estabilidad, autonomía, comprensión, acceso a la educación y a la cultura.

## **2º. Fomentar la solidaridad intergeneracional.**

El Plan incluye entre sus objetivos prioritarios el apoyo y fortalecimiento de la familia y de sus miembros más débiles, para que puedan afrontar, sin el quebranto de su calidad de vida, toda una serie de cambios que se han producido en la esfera social, laboral y demográfica. El Gobierno considera necesario actuar de forma eficaz para, por un lado, fomentar las nuevas relaciones intrafamiliares, y por otro, reducir las posibles rigideces de los sistemas legales o fiscales que pudieran dificultar la adaptación de las familias a las nuevas situaciones.

## **3º. Apoyar a la familia como garante de la cohesión social.**

Otro objetivo importante del presente Plan consiste en el reconocimiento y la gratificación expresa de la labor solidaria que la familia realiza dentro de la sociedad. Y lo quiere hacer de la mejor manera posible: mediante la implantación progresiva de un entorno jurídico y económico que favorezca y reconozca a las familias españolas que asumen responsablemente esta función de cohesión intra e intergeneracional de la que toda la sociedad resulta beneficiada.

## **4º. Prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social y otras situaciones especiales.**

Aunque la intención de este Plan se dirige a crear un entorno más amable para la familia en general, el Gobierno no puede olvidar la existencia de situaciones familiares especialmente difíciles que exigen la adopción de medidas urgentes y específicas: familias en situaciones de riesgo de exclusión social, familias monoparentales, familias en situación de conflicto o ruptura, familias en cuyo seno se produce violencia intrafamiliar.

## **III. LÍNEAS ESTRATÉGICAS**

Todos los objetivos anteriores van a concretarse en diez líneas estratégicas, y en una extensa batería de medidas.

Las diez líneas estratégicas son las siguientes:

1. Política Fiscal y de Rentas.
2. Mejora de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo.
3. Conciliación de la vida familiar y laboral.
4. Política de vivienda.
5. Favorecer el acceso a las familias a las nuevas tecnologías.
6. Revisión del Derecho de Familia.
7. Desarrollo de los servicios de orientación y/o mediación familiar.
8. Apoyo a las familias en situaciones especiales.
9. Fomento de la participación social y el acceso a la cultura de las familias.
10. Nueva Ley de protección a las familias numerosas.

## **1.- Política fiscal y de rentas.**

La política fiscal desarrollada por el gobierno en los últimos años ha buscado desde un primer momento mejorar el tratamiento de la familia. Así lo ponen de manifiesto algunas de las reformas acometidas en el Impuesto de Patrimonio (elevación del mínimo exento de la vivienda habitual) o en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (tratamiento concedido a la transmisión por fallecimiento de la vivienda habitual), reducción del impuesto de matriculación para las familias numerosas y sobre todo, en la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) realizada en 1999.

Que duda cabe, que el tratamiento fiscal que reciben las familias en España va a depender fundamentalmente de cómo sean tratadas en el IRPF, ya que es básicamente en este impuesto, donde la renta de las personas físicas es gravada teniendo en cuenta las circunstancias familiares del sujeto pasivo.

Sin ninguna duda, la reforma fiscal efectuada en 1999 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, ha supuesto un punto de inflexión en la fiscalidad de las familias en España.

Con la incorporación de un "mínimo vital", con la que se declara la exención de un mínimo de renta que varía según las circunstancias personales y familiares del declarante, se asegura un nivel de renta digno para el contribuyente, una vez que ha atendido a sus propias necesidades y las de los sujetos que de él dependen,.

Aunque los efectos de dicha reforma han sido notorios, el Gobierno quiere impulsar una nueva reforma del IRPF. En el nuevo IRPF se va a prestar una atención especial a la familia a través de sus múltiples dimensiones. En concreto, el nuevo impuesto incluirá, entre otros aspectos, el aumento de las reducciones fiscales actualmente existentes, con el fin de compensar a las rentas familiares en función de las cargas que soportan, y de favorecer la formación de nuevos hogares independientes. Está previsto introducir nuevas ayudas dirigidas a compensar a la madre durante varios años después del nacimiento, incorporar importantes beneficios vinculados al nacimiento de un tercer hijo e incrementar las deducciones de los gastos derivados de la crianza y atención de hijos menores de tres años. También se prevé que el nuevo IRPF introduzca un nuevo

mecanismo que favorezca la reincorporación laboral de las mujeres que hayan abandonado el mercado de trabajo.

Aunque el núcleo principal de medidas fiscales se concentren en torno al IRPF, el Plan contempla la posibilidad de incorporar algunas medidas adicionales en otras figuras tributarias.

Medidas:

En el marco de la próxima reforma del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, las medidas que se introducen son las siguientes:

- Ayuda a las madres en los tres primeros años de maternidad. Se aplicará sólo para la madre mientras tenga hijos menores de tres años y sin límite por nivel económico. Los primeros años de crianza de un hijo implican unos gastos extra, por lo que se quiere ayudar a las familias a sufragar parte de dichos gastos. Por eso, esta medida consiste en una compensación por el coste económico y laboral de la maternidad, y será compatible con la deducción por hijos.
- Ayuda especial a las familias numerosas. Consistirá en una compensación adicional a partir del tercer hijo.
- Ayuda fiscal al empleo de familias con hijos. Cuando un trabajador parado deje de percibir prestaciones por desempleo por reincorporarse al mercado de trabajo, será compensado en el IRPF durante el tiempo que le corresponde recibir prestaciones por desempleo.
- Ayuda fiscal a las familias para cuidado de hijos y ascendientes. Esta medida ayudará a las familias que, por tener hijos pequeños o personas mayores o con discapacidad, necesitan la utilización de centros de educación infantil o la asistencia de personal contratado para colaborar en el cuidado de los hijos o de personas mayores. Al mismo tiempo, con esta medida se crea empleo. También se incluiría el gasto sanitario de las personas discapacitadas y dependientes.
- Mejora del tratamiento fiscal del alquiler de viviendas, que permita aumentar la oferta y reducir el precio del alquiler estimulando el arrendamiento del elevado número de viviendas que se encuentran desocupadas.
- Compensar las declaraciones del IRPF de los cónyuges en los casos en que una sea negativa y otra sea positiva. Con esta medida se evita, en la medida de lo posible, que una familia tenga que realizar pagos adelantados a la Hacienda Pública en el momento de liquidar el impuesto.
- Instar a las CC.AA. a que lleven a cabo una actualización del vigente valor máximo de 20 millones de pesetas, al que alcanza la bonificación existente en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para las transmisiones de la vivienda habitual. Esta medida,

instaurada en 1996, requiere su actualización periódica para tener en cuenta la evolución de los precios.

- Instar a las CC.AA. a que lleven a cabo una nueva reducción en la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para los minusválidos con un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

## **2.- Mejora de las prestaciones de Seguridad Social por hijo a cargo.**

Las prestaciones de la Seguridad Social son un instrumento de primer orden en toda política familiar, junto con la fiscalidad, para la compensación de las cargas familiares. A principios de 2000 se ha producido una actualización de los importes de las asignaciones familiares por hijo a cargo no minusválido menor de dieciocho años por vez primera desde 1991, de la que se han beneficiado más de 800.000 familias. Asimismo, se han introducido nuevas prestaciones económicas de protección familiar para los supuestos de parto múltiple y nacimiento del tercer o sucesivos hijos. Sin embargo es preciso profundizar en la mejora del sistema de Seguridad Social de cara a potenciar la eficacia y la intensidad protectora de sus prestaciones, sobre todo para las familias en circunstancias más desfavorables y con mayor número de hijos.

Medidas:

- Ampliar el límite máximo de ingresos anuales establecidos para tener derecho a las prestaciones económicas de pago periódico por hijo a cargo. La Seguridad Social concede una prestación económica de pago periódico por cada hijo a cargo de las familias que se encuentren por debajo de un determinado nivel de ingresos. Una ampliación en el límite máximo de ingresos anuales permitirá un aumento sustancial en el número de familias que se podrán beneficiar de esta prestación.
- Actualización de las cuantías de las prestaciones económicas de pago periódico por hijo a cargo.
- Incrementar la cuantía de la prestación económica de pago único por nacimiento de hijo. Actualmente, la prestación económica de pago único actúa como una ayuda puntual de la Seguridad Social a aquellas familias que, teniendo más de dos hijos y un nivel de renta inferior al umbral establecido, tengan un nuevo hijo. Con esta medida, se incrementará la cuantía de la ayuda económica única que percibirán estas familias.
- Extender el derecho a las prestaciones familiares por nacimiento del tercer hijo y siguientes y por parto múltiple, a los supuestos de adopción y acogimiento preadoptivo o permanente.

## **3.-Conciliación de la vida familiar y la vida laboral.**

Los cambios sociales acontecidos en las últimas décadas, con la creciente

incorporación de la mujer al mercado laboral, han alterado sustancialmente el tradicional esquema de reparto de responsabilidades familiares y laborales.

Aunque el punto de equilibrio ideal entre el ámbito familiar y laboral puede ser muy diferente para unas personas y otras, y responde en definitiva a la propia escala de valores y prioridades vitales, su traslación a la vida real se ve a menudo condicionada por la existencia de estructuras rígidas que impiden que muchas familias puedan organizar sus actividades con libertad, con desahogo y con una calidad de vida aceptable.

La creación de un marco más amable donde las familias puedan organizar su vida tal y como desean, pasa necesariamente por el compromiso y la participación de todos los sectores institucionales implicados.

En primer lugar en las propias familias deben fomentarse actitudes favorables para que las responsabilidades familiares sean compartidas de manera equilibrada entre el hombre y la mujer.

En segundo lugar, es muy importante que las empresas, a través de su propia actividad y de sus políticas de recursos humanos, cooperen en la creación de un clima más favorable a la conciliación del trabajo con la vida familiar.

También es importante que tanto los sindicatos como las patronales, contribuyan a impulsar este cambio de sensibilidad que debe penetrar toda la realidad laboral del país.

Por último, el Estado y todos los niveles de la Administración Pública, a través de sus actividades de prestación de servicios y de su capacidad reguladora, deberán asegurar que tanto el hombre como la mujer puedan acceder al mercado de trabajo, sin discriminaciones de ningún tipo y sin verse obligados a abandonar sus responsabilidades familiares.

Con la aprobación de la Ley de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las personas trabajadoras el Gobierno ha lanzado una primera señal que deberá ser recogida por el resto de los agentes y por este mismo documento. Aunque su implantación ha supuesto un avance sustantivo en la legislación de los permisos parentales y de paternidad, es necesario seguir actuando en nuevas líneas.

Inicialmente, se debe tener en cuenta que la conciliación de la vida familiar y laboral está muchas veces condicionada por la existencia de oferta de servicios para el cuidado de niños. Actualmente, la tasa de cobertura de estos servicios para niños menores de tres años en España es todavía reducida.

En este sentido, el Gobierno quiere reforzar los esfuerzos que en colaboración con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos está realizando para incrementar la oferta de servicios públicos y privados de atención infantil, ajustando sus características a las

necesidades actuales.

Este impulso a la extensión de los servicios de atención a la primera infancia debe enmarcarse también en el desarrollo de las directrices y recomendaciones para el empleo de la Unión Europea, que se concretan en nuestro país a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo del Reino de España.

Por otro lado, el aumento de la esperanza de vida y el descenso en la natalidad se ha traducido en un aumento del peso relativo de las personas mayores dentro del total de personas dependientes.

Las familias de las personas mayores dependientes realizan una muy relevante función social al ser los principales proveedores del apoyo que necesitan. Pero, recíprocamente, estas familias han de recibir el apoyo institucional preciso para poder seguir realizando esa función sin detrimento de su calidad de vida no sólo económica, sino también emocional.

Por ello, el Gobierno quiere suministrar servicios diversificados para las familias con personas dependientes (mayores, discapacitados, enfermos crónicos, etc.) que contribuyan a crear unas condiciones más favorables al desempeño de su función social y que faciliten una mejor conciliación entre vida laboral y responsabilidades familiares.

Medidas:

- Desarrollo reglamentario de la Ley de Conciliación de Vida Familiar y Laboral de las personas trabajadoras. Con el fin de mejorar el cuidado de los hijos al tiempo que ofrece la posibilidad de que los padres mantengan su vinculación con su puesto de trabajo.

- En el marco presupuestario de las políticas activas desarrolladas por el Instituto Nacional de Empleo:

1. Ampliar la ayuda de la Seguridad Social para que las mujeres desempleadas sean contratadas después de su maternidad. La medida supone ampliar a todas las mujeres desempleadas, suprimiendo el requisito de "parada de larga duración", la bonificación del 100% de la cuota empresarial durante un año cuando son contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto.

2. Establecer una bonificación de la aportación empresarial a la Seguridad Social para la contratación de padres y madres solteros en situación de paro y con hijos a cargo.

3. Establecer una bonificación del 100% de la aportación empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante un año en los supuestos de suspensión del contrato de trabajo por maternidad cuando se produzca la reincorporación de la mujer al puesto de trabajo.

- Elaborar un "Código de buenas prácticas" sobre conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas, en colaboración con los Agentes Sociales.
- Adaptar la normativa que regula la educación infantil al entorno europeo. En particular, siguiendo dos líneas de actuación: a) mejorando la calidad de los servicios y dando respuesta a las necesidades asistenciales y educativas de los niños y al bienestar social de las familias, b) adaptando la organización, funcionamiento y atención de los centros, así como la definición de los perfiles del personal especializado que les atiende para responder a las necesidades de niños y familias.
- Incrementar los servicios de atención a la primera infancia en colaboración con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, con el fin de ampliar las redes de servicios que faciliten la conciliación y extender gradualmente la oferta de plazas públicas para niños y niñas menores de 3 años hasta cubrir la demanda existente.
- Incrementar, en colaboración con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, el desarrollo de Servicios de:
  - Ayuda a Domicilio y Teleasistencia, para la atención de personas mayores y discapacitadas con autonomía funcional limitada.
  - Estancias Diurnas y Estancias Temporales en Residencias para personas mayores y discapacitadas dependientes, con el fin de facilitar la conciliación de las tareas profesionales y domésticas a sus familias.
- Facilitar la prolongación de la vida laboral de los mayores mediante la compatibilidad entre el trabajo y el cobro de una pensión de jubilación. Se llevarán a cabo las modificaciones legales necesarias que afecten a la regulación de la jubilación parcial, de manera que se posibilite la compatibilidad entre el cobro de una pensión de jubilación y el desarrollo de actividades laborales.

#### **4.- Política de vivienda.**

El sector de la vivienda es, a un tiempo, uno de los sectores más pujantes de nuestra economía, y uno de los mercados cuyo funcionamiento tiene un mayor calado social. Y es que la vivienda representa, con mucho, el capítulo más importante del presupuesto de la mayor parte de las familias, y sobre todo, de aquellas que tienen menor renta o un mayor número de hijos.

El análisis del comportamiento que ha seguido el mercado de vivienda libre durante los años 1998-2000, apunta a la existencia de una importante demanda potencial de viviendas de precio moderado insatisfecha. Este hecho, unido a otros factores relacionados con la coyuntura económica y la evolución de los precios, apuntan a que el problema de la vivienda en España proceda fundamentalmente del lado de la oferta.

El importante grado de descentralización que se ha alcanzado en todos los ámbitos relacionados con la política de vivienda y la planificación urbanística ha reducido las competencias del Estado a las de coordinador y garante de la cohesión territorial. El urbanismo y la política de suelo, materia prima imprescindible para la construcción de viviendas, es ya competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que la mayor parte de las acciones que puedan impulsarse desde el Gobierno deberán centrarse fundamentalmente en la búsqueda de la colaboración y el compromiso de las Administraciones territoriales.

En este sentido, el Gobierno se ha propuesto actuar como impulsor y catalizador para que se lleven a cabo las reformas necesarias en materia de urbanismo y regulación del suelo que pudieran incidir de forma indirecta en la oferta y el precio de la vivienda.

El Gobierno, tiene la intención de lanzar un nuevo Plan de vivienda 2002-2005 que intentará involucrar a las Comunidades Autónomas en la solución de los problemas de vivienda de los ciudadanos, y mejorar el sistema de ayudas mediante su simplificación y su concentración en los ciudadanos más desfavorecidos.

Aparte de los resultados que se consigan a través de estas acciones, el Gobierno considera necesario incorporar algunas acciones adicionales que incidan directamente sobre la capacidad de las familias para acceder a una vivienda digna, incrementando la oferta de VPO y ajustando sus características a las diferentes necesidades de las familias.

#### Medidas:

- Dirigir la oferta de Viviendas de Protección Oficial a las familias con menores niveles de ingresos. En respuesta a la demanda existente de Viviendas de Protección Oficial, se incrementará la oferta existente. También se procederá a una mejor adecuación de sus características a las necesidades de las familias.
- Aumentar el tamaño de las Viviendas de Protección Oficial para las familias numerosas y regular el cambio de vivienda cuando varíen las circunstancias específicas de cada familia. Esta medida garantizará que las familias numerosas puedan acceder a viviendas protegidas con un tamaño más acorde con sus necesidades. Se atenderán al mismo tiempo los problemas de espacio o de adecuación de las viviendas de las familias que cuenten con personas con discapacidad o personas mayores.
- Añadir el número de hijos como criterio preferencial para optar a una Vivienda de Protección Oficial. Aparte de incrementar el tamaño de las viviendas protegidas, es necesario que los criterios de selección y adjudicación de las mismas incluyan el mayor gasto absoluto en vivienda que corresponde a una familia numerosa. Junto al nivel de ingresos, se tendrá en cuenta el número de hijos a la hora de optar a una vivienda protegida y se facilitará el cambio a una vivienda más grande a las familias que aumenten su tamaño.
- Buscar el compromiso de las Comunidades Autónomas para orientar las políticas de vivienda desde una óptica de respeto a la familia: a través de las Conferencias

Sectoriales correspondientes, el Estado buscará la mayor coordinación posible entre las políticas de vivienda, urbanismo y suelo que desarrollen las distintas Comunidades Autónomas.

## **5.- Favorecer el acceso de las familias a las nuevas tecnologías.**

La promoción de una sociedad basada en el conocimiento es uno de los objetivos esenciales para la sociedad española. Las nuevas tecnologías plantean oportunidades importantes para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las familias y para la integración social de determinados colectivos como las personas con discapacidad o en situación de exclusión social.

Por este motivo, el Gobierno entiende que un plan dedicado a la familia no podría dejar de lado todas las posibilidades que estas nuevas herramientas ponen a disposición de las familias y de la sociedad entera. De esta manera, se considera fundamental seguir impulsando y favoreciendo el acceso de las familias a las nuevas tecnologías y muy especialmente a aquellas que por tener rentas más bajas o un mayor número de hijos, podrían quedar al margen de esta nueva corriente de bienestar y calidad de vida. Este objetivo viene a recalcar alguna de las líneas que ya han quedado recogidas en Plan INFOXXI.

En este sentido, el Plan plantea algunas medidas, encaminadas a facilitar la conexión del mayor número de hogares posible, tanto de las familias como de las instituciones educativas, a las tecnologías más rápidas y eficaces a través de las cuales podrán disfrutar de una amplísima oferta de servicios telemáticos y contenidos audiovisuales.

Otro campo importante de actuación, que rompe una posible desconfianza y desprotección de las familias al poner al alcance de los menores este nuevo mundo de posibilidades, viene por el lado de la creación de instrumentos legales, institucionales y tecnológicos que permitan dar seguridad a la información, y velar por la veracidad, legalidad y conveniencia de los contenidos.

Medidas:

- Impulsar el programa "Internet para Todos", con especial incidencia en el colectivo de jóvenes, amas de casa y personas mayores. El objetivo de este programa es formar a un millón de usuarios en el manejo básico de herramientas cotidianas como el correo electrónico o la navegación por internet.
- Impulsar la aplicación de la reducción del 40% de la tarifa plana ADSL (Vía rápida de acceso a Internet) para colegios y bibliotecas públicas. Con el fin de proceder a la total y efectiva aplicación del programa a todos los centros que lo demanden.
- Mejorar la protección a la infancia. Esta medida se articula a través de tres componentes:

1. Señalización y control de contenidos audiovisuales y de Internet.
  2. Etiquetado de todos los contenidos digitales. A través del etiquetado de los contenidos el propio productor tendrá que calificar el contenido de sus productos.
  3. Establecimiento de filtros de los contenidos. En el contexto de las recomendaciones realizadas por la Unión Europea relativas a la protección de los usuarios ante contenidos ilegales e inconvenientes en Internet, este Plan promoverá la realización de campañas de difusión en el ámbito doméstico y educativo de los sistemas de filtrado y protección.
- Favorecer el acceso de las nuevas tecnologías a las nuevas viviendas. Se está elaborando una normativa que obligue a que las nuevas construcciones cuenten con infraestructuras que permitan el acceso a los servicios que ofrece la sociedad de la información.
  - Desarrollo de la Comunidad Virtual Escolar. A través de esta iniciativa, los colegios podrán aprovechar las enormes posibilidades que les brindan las nuevas tecnologías de la información para ofrecer servicios a los alumnos y a los padres. Junto a las ventajas que la creación de la Comunidad Virtual ofrezca a los alumnos, los padres podrán participar más activamente en el seguimiento del proceso formativo de sus hijos.
  - Desarrollo de nuevas propuestas de Teleasistencia, destinada a enfermos y mayores. Se trata de emplear las nuevas tecnologías para mejorar las posibilidades de atención a personas necesitadas de especiales cuidados, como los enfermos y los mayores.

## **6.- Revisión del derecho de familia.**

El derecho de familia en España tiene el objetivo primordial de proteger a la familia. La Constitución Española consagra este principio en su artículo 39 al establecer que "Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la ley con independencia de su filiación y de las madres cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda"

Desde hace años se viene realizando, como es notorio, la mejora del Código Civil español. Entre las ya efectuadas, varias han afectado directamente al derecho de familia, ya fuera centrándose en una institución concreta - como lo hizo la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, sobre la Adopción -, ya fuera abarcando varias instituciones, como la Ley 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, pero todas ellas han respondido a una necesidad o demanda social ampliamente manifestada.

En el momento actual son diversos los temas que son objeto de esa preocupación social y que podrían aconsejar una renovación de nuestro ordenamiento jurídico a fin de poder ofrecer la respuesta demandada, en especial, en relación con las situaciones generadas a raíz de la separación o el divorcio.

Medidas:

- Garantizar el derecho de visita de los abuelos a sus nietos en caso de divorcio o separación. La medida se materializa en una modificación del Código Civil para garantizar la comunicación, relación afectiva y en concreto el derecho de visita de los abuelos con sus nietos en los supuestos de separación y divorcio en línea con los estudios realizados en el seno de la Comisión General de Codificación.
- Tipificar como delito la sustracción de menores. Se estudia la posible tipificación como delito específico e independiente la sustracción de menores por alguno de sus progenitores, tanto en los términos que ya están siendo analizados en el Congreso de los Diputados como en el marco de la revisión que está llevando a cabo la Comisión Técnica de Reforma del Sistema de Penas.
- Hacer frente al incumplimiento reiterado del régimen de visitas de los hijos en los casos de separación o divorcio. En concreto, se abordarán las consecuencias del incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del régimen de visitas de los hijos por parte de los progenitores separados o divorciados en el marco de la revisión que está llevando a cabo la Comisión Técnica de Reforma del Sistema de Penas.
- Analizar, y en su caso, modificar el ejercicio de la patria potestad en caso de separación o divorcio.

## **7.- Desarrollo de los servicios de orientación y/o mediación familiar.**

Desde el año 1981 en que se promulgó la ley que modificaba la regulación del matrimonio y determinaba el procedimiento a seguir en los casos de nulidad, separación y divorcio, se ha ido registrando en España un aumento gradual y sostenido de separaciones y divorcios.

Debe destacarse que en nuestro país se aprecia desde hace pocos años un mayor número de casos de separaciones y divorcios por mutuo acuerdo frente a los basados en causas legales, lo que demuestra que va calando en la sociedad la necesidad de afrontar los conflictos de pareja de una forma más negociada.

La solución pacífica surge como alternativa a la paradoja de intentar resolver el conflicto con más conflicto. Por ello, la mayoría de países occidentales se ha ido dotando de recursos que mejoran la capacidad de las parejas para la flexibilidad y la negociación en el momento crítico de su ruptura. Entre los recursos de protección y apoyo a la familia destacan los servicios de mediación familiar que se orientan a que la experiencia de la

ruptura matrimonial sea lo menos traumática posible para todos los implicados y los puntos de encuentro.

Se debe, pues, potenciar la implantación en todo el territorio nacional de servicios de orientación y/o mediación familiar, al objeto bien de reconducir la situación de conflicto familiar y evitar la ruptura, bien de negociar de manera pacífica los efectos de la ruptura cuando ésta ha sido decidida por la pareja, siempre preservando el interés superior de los menores afectados, incluyendo la problemática derivada del cumplimiento del régimen de visita establecido tras la ruptura de la pareja.

Medidas:

- Promover programas en todas las Comunidades Autónomas que incluyan:
- Orientación familiar para ayudar a la solución de los conflictos que se generen entre los miembros de familia (entre cónyuges, padres e hijos, etc.)
- Mediación familiar para la solución pacífica de los conflictos que surgen en los procesos de ruptura matrimonial.
- Puntos de encuentro familiar para el cumplimiento del régimen de visita de los hijos tras la separación de la pareja, cuando no pueda desarrollarse de forma autónoma.

## **8.- Apoyo a familias en situaciones especiales.**

Determinados colectivos de familias se encuentran en situaciones complejas y problemáticas que requieren una atención especial. Dichas actuaciones deben ir encaminadas tanto a prever y solucionar los conflictos, como a amortiguar los efectos negativos que de ellas se deriven, e impedir que se deteriore aun más su nivel de vida.

Se trata fundamentalmente de familias en situación de dificultad social o riesgo de exclusión, de familias monoparentales con hijos menores y aquéllas en cuyo seno se produzca violencia familiar.

Actualmente la actuación que se realiza en relación con este colectivo de familias se encauza fundamentalmente a través del Sistema Público de Servicios Sociales. Otra vía de actuación importante consiste en la financiación de proyectos de ONGs, centrados en la atención y prevención de situaciones de dificultad social o exclusión social.

Aparte del fortalecimiento de las políticas que se encuentran ya en funcionamiento, el Plan se propone actuar preferentemente en la línea de asegurar la inserción social de los miembros de las familias con especial riesgo de exclusión social, mediante la promoción de su actividad laboral y el desarrollo de nuevos programas de apoyo. Dichas iniciativas se realizarán en coordinación con las acciones previstas en el Plan Nacional para la Inclusión Social del Reino de España y en la estrategia europea en la que se

enmarca.

Medidas:

- Mejorar las pensiones de viudedad y orfandad. En el marco del Acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social, recientemente aprobado, este Plan prevé impulsar el incremento de las prestaciones sociales para este colectivo, incluyendo las pensiones del SOVI.
- Promover la inserción social facilitando el acceso al mercado laboral. Con el objeto de favorecer la integración en el mercado de trabajo de los desempleados de larga duración que tengan cargas familiares, un nivel socioeconómico escaso o que pertenezcan a familias en situaciones especiales (monoparentales, inmigrantes, víctimas de violencia, etc.).
- Llevar a cabo programas de educación familiar y atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo, que incluyan actuaciones tanto socio-educativas como de intervención social para familias que viven en zonas y barrios desfavorecidos.
- Desarrollar programas de apoyo a familias monoparentales (un solo progenitor con hijos menores de 18 años) en situación de dificultad social, incluyendo actuaciones dirigidas a que estas familias cuenten con los apoyos necesarios para hacer frente a su especial problemática.

## **9.- Fomento de la participación social y el acceso a la cultura de las familias.**

La familia juega un papel fundamental como ámbito de formación y promoción cultural de la persona, e indirectamente, de toda la sociedad. Normalmente es en la familia donde se aprenden las cuestiones más importantes y donde se desarrollan buena parte de las aptitudes sociales, culturales y artísticas de los individuos. Cuidar el nivel cultural de los hogares equivale indirectamente a cuidar la cultura de una sociedad. Es por ello que el Gobierno quiere facilitar el acceso de las familias españolas a los bienes y servicios culturales tanto de carácter público como privado, abriendo nuevos cauces de integración de la familia en la vida cultural de nuestro país, y creando mecanismos que ajusten el coste de la cultura a las circunstancias de tamaño y nivel económico de las familias.

Asimismo, se considera necesario impulsar desde la Administración Pública todo el potencial de actuación que las familias españolas podrían desarrollar tanto en su propio beneficio como en el de múltiples cuestiones de ámbito público.

Por un lado, se considera necesario fomentar y apoyar las iniciativas de carácter asociativo o cooperativo que redunde en beneficio de las familias o de la sociedad. Por otro lado, las distintas Administraciones Públicas deberán crear nuevos cauces para que las ONGs que ya actúan en servicio de las familias, puedan manifestar sus

preocupaciones y defender sus intereses, así como recibir información de las medidas y actuaciones que se vayan estableciendo en materia de política familiar.

La política familiar tiene carácter transversal y por tanto afecta a los distintos Ministerios de forma que en el ámbito de sus competencias deben orientar sus acciones a apoyar a las familias. Se hace por ello conveniente, contar con foros de encuentro desde donde se impulsen y coordinen estas políticas y se efectúe el seguimiento y la evaluación de las mismas. Igualmente en el marco del diálogo con las ONGs hay que incluir expresamente la política familiar como una de las cuestiones prioritarias para el Gobierno y la sociedad española.

También es necesario mejorar el conocimiento de la situación de la familia y de su evolución con el fin de ir adaptando la política familiar a su evolución y necesidades.

Medidas:

- Facilitar el acceso de la familia a los bienes y servicios culturales de carácter público. Con esta medida, no sólo se pretende abaratar el acceso de las familias numerosas a los bienes culturales públicos, sino también motivar decisiones similares en el ámbito cultural de gestión privada. En concreto, las medidas que se tomarán serán las siguientes:

1. Promover descuentos en museos nacionales para familias de tres o más hijos.
  2. Promover descuentos a familias de tres o más hijos que acudan a representaciones del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.
  3. Incorporación de programas específicos para público de carácter familiar en las unidades del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.
  4. Desarrollar convenios específicos con asociaciones de familias para facilitar el acceso a actividades culturales.
- Creación de un grupo de trabajo específico sobre la familia dentro del Consejo Estatal de las ONGs.
  - Emplear la Comisión Interministerial Técnica sobre Familia como espacio de encuentro y foro de coordinación de las distintas iniciativas que pudiendo afectar a la familia vayan a ser adoptadas por los distintos Ministerios. También se le atribuirá la responsabilidad del seguimiento del Plan y el debate de nuevas propuestas.
  - Facilitar apoyo financiero y asesoramiento técnico a las ONGs que trabajan a favor de la familia a través de las distintas convocatorias de subvenciones.
  - Impulsar la publicación de estadísticas e investigaciones científicas sobre la situación

familiar. Esta medida se concretará en la mejora y mayor aprovechamiento de los censos de población y de la nueva encuesta sobre condiciones de vida, así como con un mayor apoyo a las investigaciones que aborden los distintos ámbitos que afectan a la familia.

- Crear una página web que contenga información sobre las ayudas a las familias y permita recoger las sugerencias de las mismas.

## **10.- Nueva ley de protección a las familias numerosas.**

La protección social a las familias numerosas está regulada por la Ley 25/71, de 19 de Junio, de Protección a las Familias Numerosas, que si bien ha venido siendo objeto de modificaciones, no se ajusta a la realidad social y económica de nuestros días. Por otra parte, por tratarse de una norma preconstitucional, muchos conceptos han quedado obsoletos y los beneficios en su mayor parte han caído en desuso, no correspondiéndose con la actual organización del Estado donde el ámbito de competencias de las distintas Administraciones Públicas es distinto a la época en que se promulgó dicha Ley.

Medidas:

- Elaborar una nueva Ley de Protección a las Familias Numerosas teniendo en cuenta las conclusiones de la ponencia constituida en el seno de la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Senado con el fin de analizar la situación de las familias numerosas en España.

## **IV. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO**

Cuando se pone en marcha un Plan es necesario diseñar un mecanismo que permita seguir y evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos, así como la consecución y efectividad de las medidas realizadas.

Todavía está más justificada esta evaluación cuando muchas de las acciones deben ser llevadas a cabo mediante la colaboración de los diferentes niveles de las Administraciones Públicas y contando, en numerosos casos, con la participación de ONGs y de los agentes sociales. Además, muchas de las medidas se financiarán con cargo a fondos públicos y su puesta en marcha abarca un horizonte temporal de varios años (2001-2004).

Por ello, está previsto una evaluación y seguimiento del Plan Integral de apoyo a la familia en el marco de la Comisión Interministerial Técnica sobre Familia, a través de los siguientes mecanismos:

1. En el primer trimestre de cada año se elaborará una memoria de seguimiento sobre las acciones iniciadas o realizadas en el año anterior. En ella se detallarán las

actuaciones previstas que se han puesto en marcha y en que nivel de desarrollo se encuentren. Por otro lado también se incluirán balances sobre los recursos utilizados en apoyo de las acciones y de ser posible el número de beneficiarios de las mismas.

2. Al finalizar el periodo de vigencia dichas memorias de seguimiento se integrarán en una única memoria de evaluación final, donde además de recoger las acciones realizadas, se hará una valoración de los resultados obtenidos respecto a los objetivos señalados en el Plan.