

INFORME DE EVALUACIÓN DEL III PLAN INTERINSTITUCIONAL DE APOYO A LAS FAMILIAS EN LA CAPV 2011-2015



Enero 2017



EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
POLITIKETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y POLÍTICAS SOCIALES

SiiS

Centro de
Documentación
y Estudios
Dokumentazio
eta Ikerketa
Zentroa

Fundación Eguía-Careaga Fundazioa

INDICE

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	3
1.1. Introducción	3
1.2. Objetivos	4
1.3. Metodología	8
1.4. Estructura del informe	9
2. POLÍTICAS FAMILIARES Y NECESIDADES DE LAS FAMILIAS EN LA CAPV	10
2.1. Introducción	10
2.2. La transformación de las familias desde una perspectiva demográfica y social	10
2.2.1. Las tendencias demográficas actuales y su impacto en las familias	10
2.2.2. Los cambios sociales en las dinámicas familiares y en su composición	13
2.3. Problemas y necesidades de las familias vascas	25
2.3.1. Introducción	25
2.3.2. Conciliación de la vida personal, familiar y laboral	26
2.3.3. Los principales problemas de las familias vascas	31
2.3.4. Valoración, conocimiento e impacto de las políticas familiares	39
2.4. El papel de las políticas familiares y el desarrollo de las políticas de familia en la CAPV	43
2.4.1. Un nuevo contexto para las políticas familiares: la (r)evolución silenciosa	43
2.4.2. Las políticas familiares vascas en el contexto europeo	47
3. EJECUCIÓN DEL III PLAN INTERINSTITUCIONAL DE APOYO A LAS FAMILIAS	59
3.1. Introducción	59
3.2. Descripción de las medidas realizadas e indicadores de resultados por ámbito estratégico	60
3.2.1. Ámbito estratégico 1: conciliación de la vida familiar, personal y laboral	60
3.2.2. Ámbito estratégico 2: parentalidad positiva	78
3.2.3. Ámbito estratégico 3: solidaridad intergeneracional	84
3.2.4. Ámbito estratégico 4: ayudas económicas	86
3.2.5. Acciones transversales para facilitar el desarrollo de las acciones del Plan	95
4. VALORACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL III PLAN INTERINSTITUCIONAL DE APOYO A LAS FAMILIAS	96
4.1. Introducción	96
4.2. Valoración del proceso de aplicación y de los resultados de las medidas realizadas por ámbito estratégico	96
4.2.1. Ámbito estratégico 1: conciliación de la vida familiar, personal y laboral	96
4.2.2. Ámbito estratégico 2: parentalidad positiva	101
4.2.3. Ámbito estratégico 3: solidaridad intergeneracional	103
4.2.4. Ámbito estratégico 4: ayudas económicas	104
4.3. La visión de los agentes sociales en relación a la ejecución y el impacto del III Plan	109
4.3.1. Introducción	109
4.3.2. Procedo de diagnóstico, diseño y reorientación del Plan	110
4.3.3. Relevancia de los diversos ámbitos estratégicos y grado de desarrollo de las medidas del Plan	116
4.3.4. Liderazgo, estructura, coordinación y seguimiento de las políticas de familia y del Plan de Familia	124
4.3.5. Principales logros del Plan y orientaciones básicas de cara al IV Plan de Familia	128
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	132
5.1. Principales conclusiones	133
5.2. Algunas reflexiones de cara a la rearticulación de las políticas de familia en la CAPV	143

1. INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

1.1. Introducción

El III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, previsto para un periodo de duración de cinco años, se puso en marcha en 2011 con el propósito central de potenciar, desde la perspectiva del derecho subjetivo, una política familiar de promoción y acompañamiento a las familias a lo largo de todo el ciclo de su vida. El III Plan de Apoyo a las Familias –que fue aprobado, durante la IX Legislatura, en la reunión del Consejo de Gobierno celebrada el 27 de diciembre de 2011– daba continuidad a anteriores planes, si bien introducía novedades destacables, como son, entre otras, las relacionadas con la acción preventiva y educativa para la mejora de las competencias parentales, con la promoción de nuevas fórmulas de organización laboral o con la ampliación, en determinados supuestos, de las ayudas económicas por hijos/as a cargo.

Desde el punto de vista de su composición, el III Plan de Apoyo a las Familias (2011-2015) integraba un total de 169 acciones, agrupadas bajo 15 objetivos y cuatro líneas estratégicas de actuación: potenciación de servicios, medidas y políticas que apoyen a las familias y propicien su autonomía; promoción y difusión del valor social de las familias y de las acciones políticas y sociales dirigidas a impulsar su empoderamiento, la sensibilización social y la prevención; coordinación interdepartamental e interinstitucional de las políticas de apoyo a las familias y desarrollo de la participación social; y nuevos paradigmas y marcos de actuación en las políticas y medidas de apoyo a las familias. En el documento aprobado se incluía también un sistema de seguimiento de la ejecución de las medidas del Plan que incluía, a su vez, cuatro acciones adicionales planificadas para realizar el seguimiento y la evaluación del mismo.

Durante la X Legislatura, aproximadamente en el ecuador del periodo de vigencia del Plan, éste fue objeto de una profunda reformulación por la que el nuevo Gobierno constató la necesidad de priorizar determinados ámbitos de actuación y acciones estratégicas para adaptar el Plan a las nuevas necesidades y realidades. El resultado de este proceso, que finalizó con la aprobación de una versión reformulada del III Plan en la reunión del Consejo Vasco de Familia del 15 de julio de 2013, fue un documento de planificación integrado por 33 medidas. Durante el proceso de priorización del Plan se siguieron los siguientes criterios:

- Sustituir, en lo que se refiere a los ámbitos de actuación del Plan, las 4 líneas estratégicas definidas en el Plan original, por los siguientes temas:
 - Conciliación de la vida familiar, personal y laboral
 - Parentalidad positiva
 - Solidaridad Intergeneracional
 - Ayudas económicas
- Priorizar, de las 169 acciones incluidas en el diseño inicial del III Plan de Apoyo a las Familias, 16 acciones estratégicas y 33¹ medidas, en base a las acciones que correspondía impulsar a la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario y/o eran responsabilidad del Departamento de Empleo y Políticas Sociales.
- Incluir las acciones transversales necesarias para facilitar el desarrollo de las acciones del Plan.

Como resultado de este proceso, se pasó de un Plan inicial de 169 medidas articuladas en torno a cuatro grandes líneas estratégicas estructuradas en objetivos, a una versión más resumida, integrada por 16 acciones estratégicas y 33 medidas organizadas en torno a cuatro grandes ámbitos.

Los siguientes dos cuadros muestran la correspondencia entre las medidas incluidas en la versión del Plan aprobada en 2011 y las acciones priorizadas en la reformulación que se realizó en 2013.

Tal y como se desprende de la Tabla 1, del total de las 169 medidas previstas inicialmente, fueron descartadas de la versión posterior un total de 136 medidas. Por otra parte, puede observarse también que, de las 33 medidas priorizadas, el 30% –13 medidas– procedían de la línea estratégica 2 (promoción y difusión del valor social de las familias y de las acciones políticas y sociales dirigidas a impulsar su empoderamiento, la sensibilización social y la prevención); el 20% –otras 13 medidas– de la línea estratégica 1 (potenciación de servicios, medidas y políticas que apoyen a las familias y propicien su autonomía); el 12% –3 medidas– de la línea estratégica 3 (coordinación interdepartamental e interinstitucional de las políticas de apoyo a las familias y desarrollo de la participación social); y, por último, un 11%, con 4 medidas, de la línea estratégica 4 (nuevos paradigmas y marcos de actuación en las políticas y medidas de apoyo a las familias).

La información consignada en la Tabla 2 pone de manifiesto, por su parte, que la mayor parte de las 33 medidas priorizadas en 2013 (21 medidas, es decir, el 64% de todas ellas), se alinearon bajo el ámbito estratégico de la conciliación, que quedó articulado en torno a cinco subámbitos específicos, mientras que el resto de medidas se repartieron por igual entre los tres ámbitos estratégicos restantes (parentalidad positiva, solidaridad intergeneracional y ayudas económicas) y el correspondiente a las acciones transversales.

¹ A pesar de que en el documento se señalan 32, el número de medidas priorizadas fue de 33. La diferencia entre ambas cifras se debe, por un lado, a que se contabilizaron doblemente dos medidas y, por otro, a que no se incluyeron otras tres. En el primer caso, las medidas 89 y 48 fueron contabilizadas dos veces debido a que ambas se integraban en más de una acción estratégica. En el segundo caso, no se incluyeron en el cómputo final las medidas 55, 76 y 150, incluidas en el área de la conciliación y, concretamente, en el de las acciones experimentales.

Tabla 1. Número de medidas iniciales y medidas priorizadas de acuerdo con el diseño original del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la CAPV

Línea estratégica	Objetivos	Medidas iniciales 2011	Medidas descartadas 2013	Medidas priorizadas 2013
1. Potenciación de servicios, medidas y políticas que apoyen a las familias y propicien su autonomía	1.1. Crear, flexibilizar y diversificar servicios y soportes para el desarrollo de los proyectos familiares [1-32]	32	30	2 [6%]
	1.2. Compensar costes directos o indirectos generados por el cuidado de los miembros de las familias y por el desarrollo de sus proyectos familiares [33-45]	13	12	1 [8%]
	1.3. Potenciar las posibilidades de conciliación corresponsable de la vida familiar, personal y laboral [46-64]	19	9	10 [53%]
	Total	64	51	13 [20%]
2. Promoción y difusión del valor social de las familias y de las acciones políticas y sociales dirigidas a impulsar su empoderamiento, la sensibilización social y la prevención	2.1. Fomentar la prevención en las políticas familiares como elemento clave del bienestar de las familias [65-69]	5	5	0 [0%]
	2.2. Aumentar el conocimiento y la divulgación de las políticas de apoyo a las familias [70-74]	5	4	1 [20%]
	2.3. Visibilizar y difundir los efectos y el retorno social que generan las políticas de apoyo a las familias [75]	1	1	0 [0%]
	2.4. Fomentar la conciencia ciudadana sobre la corresponsabilidad, las relaciones responsables dentro de las familias y el respeto a la diversidad en las experiencias de ser, vivir y sentirse familia [76-97]	22	12	10 [45%]
	2.5. Potenciar el desarrollo de las competencias parentales requeridas para el desarrollo de los proyectos familiares [98-108]	11	9	2 [18%]
Total	44	31	13 [30%]	
3. Coordinación interdepartamental e interinstitucional de las políticas de apoyo a las familias y desarrollo de la participación social	3.1. Fortalecer la organización institucional de las políticas de familia, los liderazgos compartidos y la corresponsabilidad [109-120]	12	9	3 [25%]
	3.2. Promover la participación de la iniciativa social en las políticas de apoyo a las familias [121-123]	3	3	0 [0%]
	3.3. Impulsar la creación y el desarrollo de un sistema de información integrado y compartido [124-128]	5	5	0 [0%]
	3.4. Avanzar hacia la armonización de criterios económicos y fiscales en relación a las políticas de apoyo a las familias [129-134]	6	6	0 [0%]
Total	26	23	3 [12%]	
4. Nuevos paradigmas y marcos de actuación en las políticas y medidas de apoyo a las familias	4.1. Desarrollar marcos teórico-conceptuales sobre las realidades y factores de vulnerabilidad de las familias [135-142]	8	7	1 [13%]
	4.2. Analizar impactos y efectos de las políticas de apoyo a las familias [143-152]	10	8	2 [20%]
	4.3. Impulsar iniciativas y programas experimentales de apoyo a las familias [153-169]	17	16	1 [6%]
	Total	35	31	4 [11%]
Total	Total	169	136	33 [20%]

Nota: en la columna de objetivos, se muestran entre corchetes la numeración de las acciones/medidas incluidas en la versión inicial del III Plan de Apoyo a las Familias.

Tabla 2. Ámbitos, acciones estratégicas y medidas priorizadas tras el proceso de reformulación de 2013 del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la CAPV

Ámbito estratégico	Subámbito	Acciones estratégicas	Medidas
1. Conciliación de la vida familiar y laboral	1a. Acciones en relación con el empleo, sector privado	1. Creación de equipo impulsor de la conciliación de la vida familiar y laboral formado por Viceconsejeros de Empleo y Asuntos Sociales y Dirección de Innovación y Planificación para el Empleo y Política Familiar y Comunitaria.	[58, 166, 59, 48*, 89**]
		2. Trabajar junto con las Diputaciones Forales la posibilidad de implementar a través de políticas fiscales la conciliación de la vida familiar y laboral.	[51]
		3. Trabajar en los órganos interadministrativos de la CAPV y del Estado para mejorar y ampliar los derechos laborales en materia de conciliación, planteando las posibilidades de creación de empleo que puedan suponer estas medidas	[57]
		4. Divulgar el Portal de conciliación (Concilia+). Conocerlo, dar a conocer sus objetivos y utilidades.	[52, 89**]
	1b. Acciones en relación con el empleo, sector público	5. Mesa de trabajo con Función Pública para impulsar medidas de conciliación de vida familiar y laboral y de flexibilidad – horaria y espacial- en la Administración Pública del País Vasco. Analizar resultados de la experiencia de teletrabajo y difundir resultados – aprendizajes.	[48*]
		6. Mesa de trabajo con el Departamento de Educación para proponer y trabajar diversas propuestas que pueden favorecer la conciliación de las familias con niños y niñas en edad escolar.	[16, 13, 60, 61, 146]
		7. Continuar promoviendo experiencias innovadoras en el ámbito de la conciliación, así como la realización del seguimiento y evaluación de las mismas.	[55, 76, 150]
	1c. Acciones experimentales que favorecen la conciliación	8. Programas y campañas de sensibilización e información dirigida a la sociedad sobre conciliación corresponsable.	[86, 79, 88, 87]
	1d. Acciones de información y divulgación	9. Establecimiento de formas de reconocimiento a las empresas impulsoras de medidas de flexibilidad para la conciliación de la vida familiar y laboral.	[83]
1e. Acciones para el reconocimiento social	Total	21	
2. Parentalidad positiva	--	10. Oferta de programas y servicios que fomenten el desarrollo de la parentalidad positiva. (Cursos para profesionales, web de parentalidad positiva para profesionales de la atención a familias con hijos e hijas, encuentros para profesionales, apoyo económico a programas de interés...)	[101, 141]
		11. Formación a padres y madres para que conozcan las tecnologías de la información y la comunicación (tipos, riesgos, etc.) para evitar la brecha digital.	[103]
		Total	3
3. Solidaridad intergeneracional	--	12. Puesta en valor de la aportación de los aïtes y amamas a la familia, en general y a los nietos y nietas, en particular. Introducción de este aspecto en los discursos políticos.	[84, 91, 92]
		Total	3
4. Ayudas económicas	--	13. Consolidación y sostenibilidad de las ayudas por nacimiento y ayudas a la conciliación de la vida familiar y laboral	[37, 56]
		14. Análisis de buenas prácticas a través de los proyectos subvencionados a las entidades del Tercer Sector.	[73]
		Total	3
5. Acciones transversales	--	15. Mesa de trabajo interinstitucional: mesa técnico-política entre distintos departamentos de GV, Diputaciones y Ayuntamientos.	[113, 119, 120]
		16. Informe de desarrollo de las acciones priorizadas y del Plan en su conjunto.	--
		Total	3
Total		Total	33

* Medida incluida en las acciones estratégicas 1 y 5. **Medida incluida en las acciones estratégicas 1 y 4.

1.2. Objetivos

Este informe, elaborado a instancias de la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario, presenta, una vez finalizada la vigencia del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la CAPV (2011-2015), la evaluación de resultados del Plan, tomando como referencia la versión reformulada del Plan, integrada por 33 medidas, acordada en la reunión del Consejo Vasco de Familia del 15 de julio de 2013.

El artículo 27 de la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias atribuye al Gobierno Vasco las funciones de aprobación, desarrollo y evaluación del correspondiente plan interinstitucional de apoyo a las familias. Para ello, el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado en el Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2011, establecía un procedimiento de evaluación articulado en dos fases:

- La primera fase de la evaluación se preveía en el horizonte del ecuador del desarrollo del Plan, de forma que pudieran obtenerse indicadores tempranos de efectividad que permitieran realizar una estimación de los resultados finales, y, asimismo, determinar la pertinencia de las medidas propuestas en el Plan de cara a la consecución de los objetivos perseguidos por el mismo. Se preveía, asimismo, que esta fase inicial sirviera de base para la segunda y definitiva.
- La segunda fase de la evaluación se preveía llevar a cabo una vez finalizado el periodo de vigencia del Plan con el objeto de hacer balance del mismo, cifrar el impacto de las medidas recogidas en el Plan en los distintos ámbitos de actuación, y generar el conocimiento para formular nuevas actuaciones en el marco de la política familiar.

Finalizado ya el periodo de vigencia del Plan, el objetivo de este informe es la realización de la segunda fase de esta evaluación, como paso previo a la elaboración del IV Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, y en coherencia con los objetivos establecidos en la propuesta para una Estrategia Vasca de Inversión en las Familias y en la Infancia, presentada en la legislatura anterior.

Con la elaboración de esta evaluación se da cumplimiento, por otra parte, al acuerdo adoptado por el Parlamento Vasco con fecha de 18 de marzo de 2016 en virtud del cual el Parlamento Vasco insta al Gobierno Vasco a realizar la evaluación del grado de cumplimiento y ejecución del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco (2011-2015), y a su remisión a la Cámara autonómica.

En este contexto, el objetivo de la evaluación del III Plan de Apoyo a las Familias es el de realizar una evaluación ex – post que analice tanto los resultados del Plan, desde el punto de vista de la dimensión operativa, como sus impactos, desde el punto de vista de la dimensión estratégica. Desde ese punto de vista, los objetivos básicos de la evaluación propuesta son dos:

- Analizar el grado de cumplimiento de las medidas contempladas en el Plan, describiendo los recursos utilizados y el conjunto de las actuaciones realizadas, a partir de los indicadores de cumplimiento establecidos en el propio Plan.
- Analizar el impacto del Plan, tanto desde el punto de vista cuantitativo, mediante un análisis de la evolución de la situación de las familias en lo que se refiere a los principales aspectos sobre los que el Plan aspira a incidir, como desde el punto de vista cualitativo, mediante el contraste con los agentes sociales que intervienen en este ámbito.

En conjunto, las preguntas básicas a las que mediante esta evaluación se quiere dar respuesta son las siguientes:

- ¿En qué medida se han llevado a cabo las actuaciones previstas en el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias?
- ¿Cuáles han sido las principales actuaciones desarrolladas, en qué han consistido, a cuántas familias se ha atendido y qué recursos se han destinado?
- ¿Qué cambios han experimentado las familias vascas durante el periodo de aplicación del Plan?

- ¿En qué medida las actuaciones contempladas en el Plan han tenido un impacto positivo en la situación de las familias vascas y, más concretamente, en aquellos aspectos establecidos como objetivos del Plan?
- ¿Cuáles son, a la luz de los resultados de la evaluación, los ejes que deberían articular el IV Plan Vasco de Apoyo a las Familias?

1.3. Metodología

El presente estudio se puede considerar, en base a los diferentes tipos de evaluación que se describen en la literatura científica, como una evaluación externa, ex - post, sumativa y de resultados. Es externa porque la realiza un equipo técnico externo, ex - post porque se lleva a cabo tras la finalización del periodo de vigencia del Plan y tiene carácter retrospectivo, sumativa porque consiste en una recapitulación de los proyectos con el fin de ofrecer una valoración global y final del conjunto, y de resultados porque se centra en el análisis de los productos (actividades, materiales, ayudas, etc.) y los efectos de las acciones. Asimismo, y además de los resultados se valoran en este estudio algunos aspectos relativos al diseño y la implantación del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias.

Desde el punto de vista metodológico, esta evaluación se articula en función de los siguientes tres elementos:

- Evaluación relativa al grado de ejecución del Plan, a partir de la información remitida por la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario, en relación a las medidas en las que quedó reformulado el III Plan² de Apoyo Interinstitucional a las Familias del CAPV tras el proceso de redefinición que tuvo lugar en 2013, iniciada la X Legislatura.
- Evaluación de carácter cualitativo en relación al diseño, la implementación y el impacto del Plan, a partir de cuestionarios remitidos a los agentes que intervinieron, durante el periodo de vigencia del III Plan (2011-2015) en el ámbito de las políticas de familia (básicamente, integrantes del Consejo Vasco de Familia) y de la realización de dos grupos de discusión con la presencia de esos agentes.
- Evaluación de impacto, a partir de la evolución de la situación de las familias de la CAPV durante el periodo de vigencia del Plan, a partir de las fuentes estadísticas disponibles.

1.4. Estructura del informe

El contenido de este informe se organiza en cinco capítulos, a través de los cuales se desarrollan cada uno de los tres elementos metodológicos que se acaban de mencionar.

En este primer capítulo, de carácter introductorio, se describen los antecedentes del III Plan de Apoyo a las Familias y se presentan los objetivos y la metodología utilizada en el marco de su evaluación de resultados.

El segundo capítulo se propone como objetivo servir de contextualización a la evaluación de resultados del III Plan, proporcionando para ello una panorámica general tanto sobre la situación y necesidades de las familias, como sobre las políticas familiares, centrada en el ámbito de la CAPV y en las tendencias fundamentales observadas a lo largo de la última década. Concretamente, en este capítulo se abordan, en primer lugar, los cambios recientes que desde una perspectiva sociodemográfica afectan de manera sustancial a la creación y composición de las familias. En segundo lugar, se analizan también en él las principales necesidades sociales que en el actual contexto socioeconómico presentan las familias y, por

² El hecho de que no sean evaluadas aquí, no quiere decir que no se hayan ejecutado otras acciones que, estando inicialmente previstas en el Plan, fueran eliminados del mismo en el proceso de priorización realizado en 2013. La evaluación, en cualquier caso, se centra en las acciones en las que se decidió centrar el contenido del Plan al inicio de la pasada legislatura.

último, se examina el papel de las políticas de apoyo a las familias en el marco de la CAPV tanto desde una perspectiva cuantitativa, a partir de diversos análisis sobre el gasto realizado, como desde una perspectiva teórica, en base a los elementos básicos que están modificando la concepción y la ejecución de las políticas familiares en el ámbito de la Unión Europea.

El capítulo tercero se centra, por su parte, en la descripción de la ejecución del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y recoge la información más relevante de cada uno de las acciones previstas en él con el propósito de poder ofrecer de forma sistemática los elementos esenciales relativos a cada acción y necesarios para su evaluación. Concretamente, en este capítulo se detalla para cada una de las acciones previstas su contenido y principales características, determinándose en base a esta información cuál es en cada caso su grado preciso de realización.

Una vez descrito el grado de ejecución de las medidas del III Plan, se presenta en el cuarto capítulo la valoración, de carácter cualitativo, tanto de su diseño, como de su ejecución y de los resultados obtenidos. En base a los diferentes enfoques metodológicos con que se aborda esta evaluación, el capítulo se divide en dos partes. En la primera de ellas se recoge un análisis valorativo, a partir de la información consignada en el capítulo previo y desde la perspectiva del equipo redactor de este informe, de las medidas efectivamente realizadas tanto desde el punto de vista del diseño del Plan, como de su ejecución, mientras que en la segunda se describen los resultados del proceso participativo puesto en marcha para la realización de esta evaluación, en la que han participado en torno a una veintena de personas y entidades implicadas en el ámbito de las políticas familiares en la CAPV.

El capítulo quinto, por último, agrupa los principales elementos recogidos a lo largo de esta evaluación, tanto en lo que respecta al contexto que definen las necesidades y problemas de las familias vascas, como en lo que se refiere a la información extraída sobre el gasto de la CAPV en políticas familiares, sobre la ejecución de las medidas contempladas en el Plan, y sobre la valoración que de su ejecución hacen los principales agentes implicados en el desarrollo de esas actuaciones. Además de resumir los principales resultados de este estudio, este último capítulo incluye una breve reflexión final sobre algunos de los elementos que cabría tener en cuenta a la hora de articular las futuras políticas de familia en la CAPV.

2. POLÍTICAS FAMILIARES Y NECESIDADES DE LAS FAMILIAS EN LA CAPV

2.1. Introducción

En este capítulo se analizan tres cuestiones fundamentales que, en el marco de este informe, se utilizan para contextualizar la evaluación de resultados del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la CAPV. Los temas que se abordan en este capítulo tienen que ver, en primer lugar, con los cambios recientes que desde una perspectiva sociodemográfica han afectado de manera sustancial a la creación y composición de las familias. Asimismo, se analizan también en este capítulo las principales necesidades sociales que en el contexto socioeconómico actual, caracterizado por la emergencia de nuevos fenómenos y por la reaparición de otros, presentan las familias. Para finalizar, en el último de los apartados de este capítulo se examina el papel de las políticas de apoyo a las familias, tanto desde un enfoque teórico, relacionado con los nuevos paradigmas que en mayor medida están incidiendo en las políticas dirigidas a las familias y a la infancia en Europa, como desde la caracterización de las políticas actuales de apoyo a las familias en la CAPV, en relación, fundamentalmente, a las que se realizan en otros países de la Unión Europea.

2.2. La transformación de las familias desde una perspectiva demográfica y social

Con carácter previo al análisis sobre las necesidades de las familias en la CAPV y las actuales políticas con mayor incidencia en las mismas, se abordan en este capítulo, desde una perspectiva sociodemográfica, los principales cambios observados con carácter reciente en las estructuras familiares. Desde esta perspectiva, no se trata con este capítulo de realizar un análisis profundo y pormenorizado de los cambios demográficos recientes, sino más bien identificar de manera clara cuáles son las principales tendencias actuales con impacto en la formación y composición de las familias en la CAPV.

2.2.1. Las tendencias demográficas actuales y su impacto en las familias

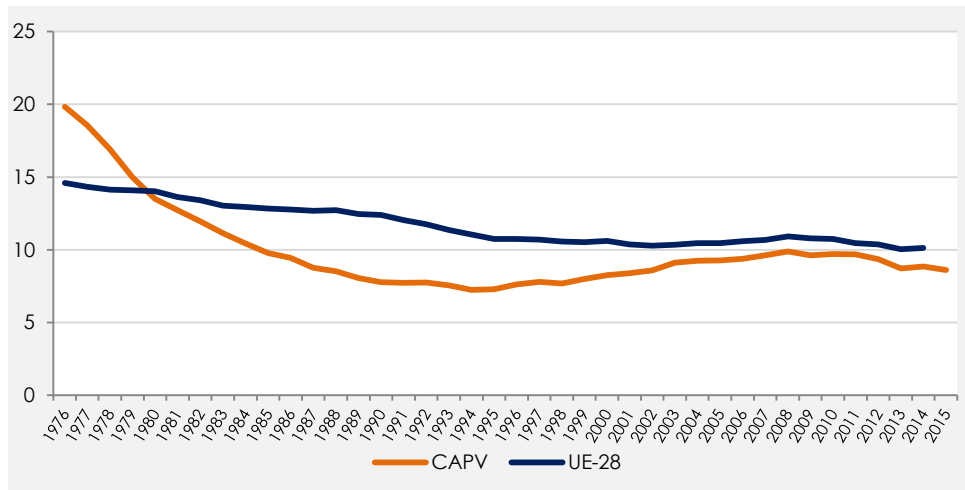
En los últimos cuarenta años, la población de la CAPV ha variado muy poco en términos absolutos. En 2015, la población residente en la CAPV (2.189.257 personas) apenas es un 4% mayor que la población que había hace 15 años y, aunque en estas últimas cuatro décadas se han producido flujos migratorios (en uno y otro sentido) con un impacto social notable, el volumen de población actual es solo un 6% mayor que el de la población de 1975. Este relativo mantenimiento de la población –cuando se observan únicamente sus cifras absolutas– esconde, sin embargo, cambios demográficos de amplio calado a lo largo del periodo mencionado.

Los principales cambios demográficos ocurridos en este lapso de tiempo tienen que ver, sobre todo, con una importante caída tanto de la natalidad y la fecundidad –cuestiones ambas que se abordan con más detalle en el siguiente subapartado–, como con volumen cada vez mayor de personas mayores. Ello es a su vez consecuencia no solo del aumento de la esperanza de vida y del descenso de la mortalidad en las edades avanzadas, sino también del progresivo desplazamiento hacia las edades maduras de aquellas generaciones nacidas en periodos de elevada natalidad. Además de una disminución de la natalidad y de la mortalidad, resulta también innegable el considerable impacto que han tenido los flujos migratorios y, muy especialmente, la inmigración procedente del extranjero, en la composición de la población vasca y, consecuentemente, en la de las familias.

Desde 2000 –año en el que por primera vez tras una década completa, los noventa, de saldos migratorios negativos–, el número de personas que han llegado a la CAPV desde otras partes del Estado y, fundamentalmente, desde el extranjero ha continuado creciendo hasta hace relativamente poco tiempo. Si bien en 2011 –como consecuencia, entre otros factores, del deterioro de la situación económica– el crecimiento progresivo de la inmigración se paraliza, ésta se mantiene estabilizada con la llegada cada año de unas 35.000 personas. Debe mencionarse también que, en paralelo a este proceso, se produce, a partir de finales de la pasada década un ligero aumento de las emigraciones, que han supuesto la salida de unas 233.000 personas desde el año 2009, en su mayoría (el 68%) menores de 40 años.

Uno de los fenómenos demográficos de mayor impacto directo en la formación de familias con hijos e hijas ha sido la caída de la natalidad. El análisis de la evolución de la natalidad en la CAPV a lo largo de los últimos cuarenta años, pone de manifiesto un descenso muy acusado de las tasas de natalidad desde mediados de la década de los setenta hasta mediados de los años noventa. Estas tasas, que fueron recuperándose, como se observa en el siguiente gráfico, hasta alcanzar en 2008 tasas tan elevadas como las de 1985, han vuelto a reducirse, volviendo en 2015 a los niveles registrados en 2002. Esta tendencia de disminución reciente de la natalidad se observa también en el caso de la Unión Europea, si bien de manera menos acusada, pues en el ámbito europeo el descenso de los años ochenta y noventa fue mucho menor, como también lo fue el incremento de la natalidad en la fase de crecimiento de la década del 2000.

Gráfico 1. Evolución de la tasa bruta de natalidad (número de nacimientos por cada 1.000 habitantes). CAPV

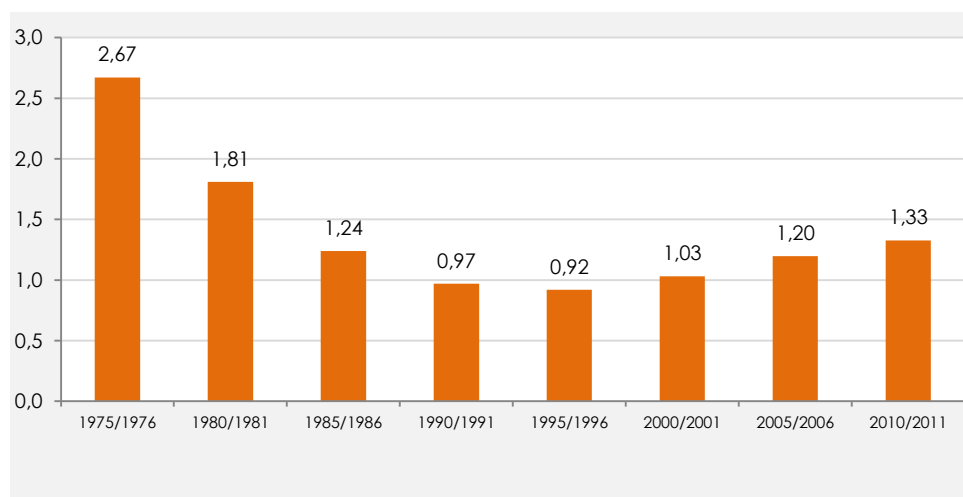


Fuentes: INE. Estadística de nacimientos y Estadística del Padrón Continuo (1998-2015); EUSTAT. Población estimada a partir de la Estadística Municipal de Habitantes (1976-1997); Eurostat. Datos de población y número de nacimientos.

Para contextualizar adecuadamente estos cambios, es preciso tener en cuenta que tras la evolución de las tasas brutas de natalidad subyacen simultáneamente procesos de fondo y otros más coyunturales. Entre los primeros, uno de los más determinantes –y comunes a la mayoría de países desarrollados– ha sido la caída de la fecundidad, es decir, el número medio de hijos e hijas por mujer a lo largo de la vida reproductiva completa de una mujer.

A tenor de la evolución de este indicador a lo largo de las últimas décadas, se observa que en la CAPV, en tan solo cinco años, los que abarcan el periodo comprendido entre 1975 y 1980, la fecundidad pasó de 2,67 a 1,81 hijos/as por mujer, reduciéndose en 0,85 hijos/as, lo que implicó una caída de la fecundidad del 32% y, a la vista de las cifras posteriores, el abandono definitivo del reemplazo generacional. El ritmo de decrecimiento fue menor para los siguientes quinquenios aunque gradual hasta el año 1995. En cambio, en los últimos años, y después de llegarse al mínimo histórico de 0,89 hijo/as por mujer en 1995, se inició una tímida recuperación hasta situar el índice por encima del hijo/a por mujer. Este cierto restablecimiento de los niveles de fecundidad –que está por ver si se mantendrá en el horizonte del próximo quinquenio– se ha debido principalmente, tanto a un efecto de recuperación de la maternidad que había sido aplazada entre las cohortes de mujeres por encima de los 30 años, como a un ligero repunte de la fecundidad en mujeres menores de 25 años como consecuencia, en buena medida, de la llegada a la CAPV de mujeres extranjeras con un patrón fecundo más joven.

Gráfico 2. Evolución del índice sintético de fecundidad. CAPV



Fuente: EUSTAT. Indicadores demográficos.

Con todo y pese a la ligera recuperación del patrón de fecundidad que ponen de manifiesto los datos analizados, –recuperación que, por otra parte, confirmarían las previsiones realizadas por Eustat en el marco de las Proyecciones Demográficas para 2026, que sitúan el ISF en 1,54 hijos/as por mujer– la natalidad, de acuerdo con estas mismas previsiones, muy posiblemente continuará reduciéndose en el futuro. Eustat prevé, en este sentido, una caída de casi el 22% en el número de nacimientos entre los años 2016 y 2025.

Además de la caída de la fecundidad por debajo del umbral de reemplazo generacional, que exige que el número medio de hijos/as sea de 2,1 por mujer, el cambio, de largo alcanza temporal, operado en la estructura de la población por edades constituye otro determinante claro de la natalidad. En efecto, dado el progresivo envejecimiento de la población, el volumen de personas, en este caso, de mujeres, potencialmente capaces de tener hijos/as se ha reducido de manera importante. Si se considera el tramo de edad en el que las mujeres son potencialmente fecundas, puede afirmarse que entre 1981 y 2011, a tenor de los datos que arroja el Censo de Población, el número de mujeres de 15 a 49 años se ha reducido en estos veinte años en un 8%.

Junto a los factores estructurales y de amplio alcance mencionados (caída de la fecundidad y reducción de las cohortes de edad de mujeres con capacidad para tener hijos/as), existen otros factores con influencia en la natalidad de tipo más coyuntural, como por ejemplo, el adelanto o retraso de los hijos/as en los ciclos de vida de sus progenitores o la introducción de patrones de fecundidad distintos como consecuencia de la inmigración. A diferencia de los determinantes estructurales, los coyunturales tienden a relacionarse con los ciclos económicos, que alteran los flujos de entradas y salidas por migración y también pueden provocar adelantos o retrasos en los calendarios de una fecundidad general, aunque no modifiquen necesariamente su

intensidad medida al final del ciclo reproductivo. Estos factores coyunturales podrían explicar así el hecho de que el descenso reciente de la natalidad esté siendo, por ejemplo, más intenso en los países del sur de Europa, los más afectados por la crisis económica. Existen en este sentido diferentes autores que, desde esta perspectiva, relacionan la reciente caída de la natalidad con la crisis económica y el incremento de las tasas de desempleo (Goldstein et al. 2013) o, desde una perspectiva más amplia, con las condiciones que regulan las relaciones laborales y el mercado de trabajo (Esping-Andersen et al. 2013), en el sentido de que las mayores tasas de desempleo persistente y la inseguridad laboral generalizada estarían detrás de las causas de la baja natalidad en los países más afectados por estos fenómenos.

En todo caso, e independientemente de los determinantes económicos de la natalidad, es preciso acudir a otros factores, de carácter más sociológico, para comprender en un sentido amplio cuáles son los factores que se encuentran detrás de los principales cambios que afectan a la creación y la composición de una institución especialmente dinámico, como lo es la familiar, en el marco de la CAPV.

2.2.2. Los cambios sociales en las dinámicas familiares y en su composición

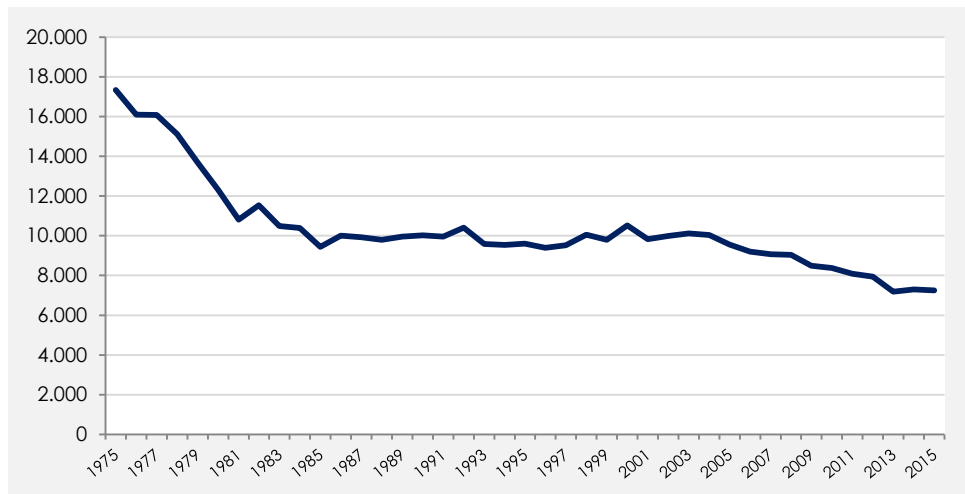
En este apartado se presentan de manera resumida algunos de los cambios más importantes que con carácter reciente y, desde un enfoque dinámico, han experimentado las familias. En este análisis se tendrán en cuenta, por una parte, las transformaciones más importantes que afectan a las dinámicas de formación y ruptura familiar y, por otra, a los cambios plasmados en una creciente diversidad de estructuras familiares.

2.2.2.1. La postergación en la formación familiar

Uno de los rasgos más importantes que cabe apuntar en relación a los cambios en las dinámicas familiares, asociado a la situación y la configuración de las familias, lo constituye el retraso en la formación familiar. Este progresivo retraso en la formación familiar que se viene observando en las últimas décadas presenta diversas manifestaciones, como la caída de la nupcialidad, el incremento de matrimonios a edades más tardías y el aumento creciente de aquellas situaciones cohabitación conyugal al margen del matrimonio.

Los datos disponibles sobre la evolución reciente en el número de matrimonios de personas residentes en la CAPV ponen de manifiesto una caída muy pronunciada de estos. Se observa de este modo que entre 1975 y 2015, el número de matrimonios ha pasado en estos cuarenta años de 17.336 a tan solo 7.245, lo que ha supuesto una reducción del 42% y pasar de una tasa de nupcialidad del 8,4 a un 3,3 por cada 1.000 habitantes. A pesar de que el decremento más importante se produce en la primera década de la serie, la disminución de los matrimonios ha sido progresiva, de tal manera que tanto el número de matrimonios como la tasa de nupcialidad correspondientes a 2015 son las más bajas en los últimos cuarenta años. En paralelo a esta disminución de la nupcialidad, se ha producido también un retraso considerable en la edad en la que se contrae matrimonio. Si se consideran los matrimonios de personas solteras, entre 1975 y 2015, la edad media de acceso al matrimonio pasó en el caso de las mujeres de 24 a 34 años y, en el de los hombres, de 26 a 36 años.

Gráfico 3. Evolución del número de matrimonios en la CAPV. 1975-2015



Fuente: INE. Estadística de matrimonios.

Junto a la disminución de los matrimonios y el aumento de la edad a la que las personas solteras contraen matrimonio, también ha de destacarse como una tendencia manifiesta la creación de nuevas uniones familiares a través de la formación de segundas uniones matrimoniales. Los datos de evolución muestran en este sentido que si en 1975, prácticamente el 100% de las uniones matrimoniales eran uniones entre personas solteras, en la actualidad esta proporción se ha reducido de manera significativa. Los últimos datos disponibles para el año 2012 muestran que actualmente en torno a un 90% de las personas que contraen matrimonio son solteras.

Al margen de los ya apuntados, otro de los aspectos más llamativos de los cambios observados en la evolución de la nupcialidad es el incremento en paralelo de las realidades de cohabitación. Así lo ponen de manifiesto los datos que arrojan los dos últimos Censos de Población. Tal y como se observa en la siguiente tabla, el número de núcleos familiares constituidos por parejas casadas pasaron en esta década de suponer el 94% a representar un 87%. En este mismo periodo también las parejas de hecho, es decir, las no casadas, multiplicaron su número por 2,3, mientras que las casadas, apenas registraron un aumento del 1%. El impacto de la cohabitación es, en cualquier caso, mayor entre las parejas sin hijos/as, asociándose el fuerte incremento de la cohabitación de los últimos años fundamentalmente a un aumento de las parejas con hijos/as.

Tabla 3. Evolución del número de núcleos familiares conformados por parejas, en función del tipo de relación conyugal. CAPV 2001-2011

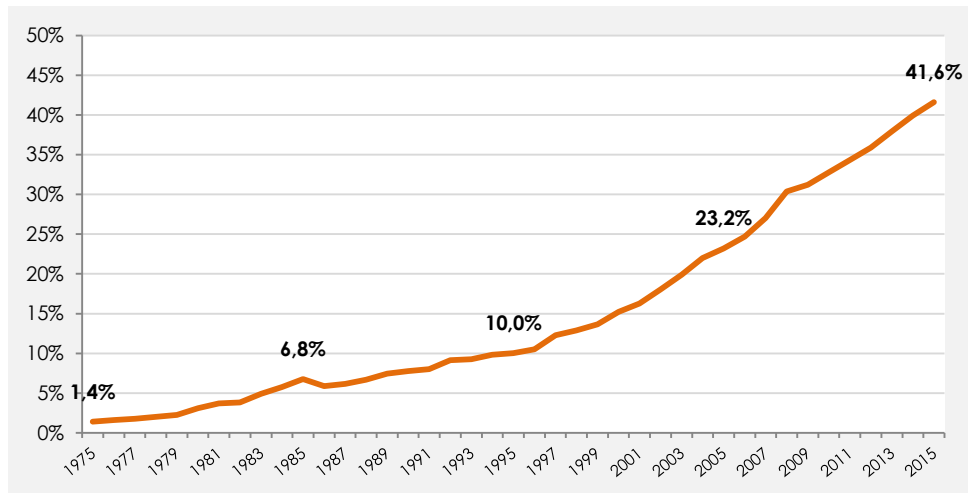
	2001		2011	
	Nº	%	Nº	%
Pareja de derecho	460.186	94%	465.645	87%
Pareja de hecho (ambos solteros)	20.224	4%	47.600	9%
Otro tipo de pareja de hecho	10.935	2%	24.840	5%
Total	491.345	100%	538.085	100%

Fuente: INE. Censos de Población y Viviendas.

Como se ha mencionado, la caída de la nupcialidad ha venido acompañada de un incremento de la cohabitación que, en cierta medida, ha contribuido a compensar la tendencia descendente de los matrimonios. Sin embargo, y para considerar adecuadamente estos datos es preciso señalar que no siempre la cohabitación resulta una alternativa al matrimonio, ya que en muchas ocasiones ésta sirve como fase previa al mismo. Pese a todo, lo cierto es que, al menos en lo relativo a la natalidad, el aumento de las realidades de cohabitación se ha plasmado en un papel creciente de los nacimientos al margen del matrimonio.

En este sentido, los datos de evolución disponibles ponen de manifiesto que la maternidad fuera del matrimonio se ha convertido en una vía cada vez más frecuente de formación familiar. Tal y como se desprende del siguiente gráfico, el impacto de éstos era prácticamente nulo en 1975, con apenas un 1,4% del total registrado en aquel año. En 1995 el porcentaje alcanzaba al 10% y en 2015 a casi el 42%, tras un incremento de este porcentaje paulatino y continuo. Sólo en los últimos cinco años, entre 2011 y 2015, este porcentaje se ha incrementado en un 21%.

Gráfico 4. Evolución de la proporción de nacimientos de madres no casadas en la CAPV. 1975-2015



Fuentes: INE. Estadística de nacimientos.

Aunque la mayoría de nacimientos no matrimoniales se produce en el seno de parejas de hecho que cohabitan en un mismo hogar y, por tanto, en un contexto análogo al de las parejas casadas, cabe señalar también la existencia de un porcentaje creciente de nacimientos que corresponden a madres que, o bien no tienen pareja o no conviven con ella y que, por lo tanto, no conforman un núcleo familiar monoparental. Según se desprende de la Estadística de nacimientos para el conjunto del Estado, estas realidades corresponden a entorno a un 16% de todos los nacimientos.

Al margen de cuáles sean sus manifestaciones lo cierto es no es posible hablar de retraso en la formación familiar sin mencionar la existencia de importantes dificultades en el momento actual para la emancipación juvenil y la construcción de proyectos de vida autónoma por parte de la población joven. En este sentido, el informe realizado en 2011 por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco alertaba sobre el retraso en la edad a la que la población vasca se emancipaba. Si en la década de los 70 la juventud vasca abandonaba el hogar familiar, por término medio, antes de cumplir los 23 años de edad, en 2011 la edad media era de 29,9 años, con apenas un 43% de los jóvenes de 18 a 34 años viviendo en un hogar diferente del de su familia de origen. De acuerdo con los resultados de ese informe, no cabe duda de que una parte fundamental de estas dificultades para la emancipación se vinculaban a los problemas de precariedad y pobreza encubierta que afectarían a una parte de la población susceptible de acceder a una vida independiente.

En ese sentido, el informe de resultados de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) de la CAPV de 2012 ponía de manifiesto la existencia, en ese año, de un volumen de casi 112.000 personas que desearían constituir un nuevo hogar y que no podían hacerlo por razones económicas. Tomando como referencia al colectivo que manifestaba su deseo de emanciparse en el próximo año si dispusiera de recursos para ello, el principal rasgo socio-demográfico que identificaba a estas personas era su juventud. En este sentido, un 81,4% de las personas con problemas de independización tenían menos de 35 años. El segundo rasgo destacable apunta a un bajo nivel de estudios por parte de estas personas, ya que un 69,3% de todas ellas carecían de estudios cualificados.

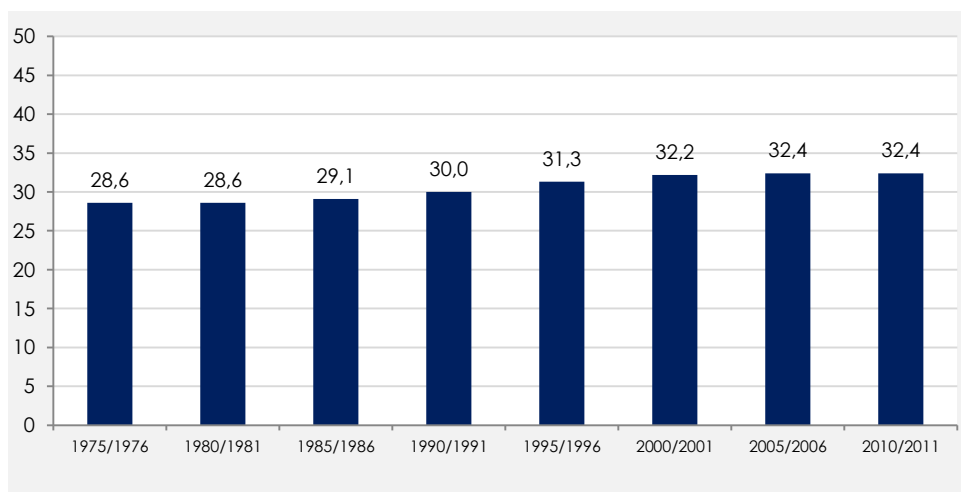
Por otra parte, considerando las razones que estaban en el origen de las dificultades de emancipación entre las 76.727 personas dispuestas a considerar la formación de un nuevo hogar independiente en el próximo año, se encontraban fundamentalmente los problemas asociados a la falta de un empleo adecuado o a la inestabilidad en el trabajo. En el estudio de 2012, este tipo de problemáticas laborales era citado como primera limitación por un 51,9% de las personas analizadas, por encima del 27% asociado a las dificultades para la cobertura de las necesidades básicas y del 8,1% que correspondía a la ausencia de vivienda. Estos datos suponían un cambio sustancial respecto a 2008, año en el que apenas un 19,6% señalaba los problemas laborales de referencia por un 41,5% de menciones a las dificultades para hacer frente a las necesidades básicas y un 26,6% a la ausencia de vivienda. Además, y aunque entre 2008 y 2012 desciende la importancia de la vivienda como primer motivo de retraso del proceso de acceso a la vida independiente, esta problemática sigue teniendo una importancia mayor de lo que sugieren las cifras señaladas. Un 87,1% de las personas analizadas señalaban así carecer de una vivienda en propiedad o de ahorro acumulado orientado a su consecución y un 57,6% carecía de cualquier tipo de ahorro.

Junto a las causas aducidas, los datos de esta encuesta ponían también de manifiesto la prevalencia de la pobreza encubierta en este colectivo, que se traduce en la elevada incidencia del riesgo de pobreza o de ausencia de bienestar que implicaría hacer realidad el acceso a una vida independiente. De esta forma, con sus actuales ingresos, un 50,6% de las personas con perspectivas de independización en el próximo año se situarían en riesgo de pobreza de mantenimiento en el caso de emanciparse del actual hogar. Un 69,1% se situaría por debajo de los umbrales necesarios para acceder a los niveles mínimos de bienestar esperados en nuestra sociedad. Estos niveles son muy superiores a los indicadores de la población general (situados en un 7,3% y en un 19,9%, respectivamente).

2.2.2.2. La ampliación familiar a través de los hijos/as

Tal y como se ha mencionado en el primer subapartado de este capítulo, tras una cierta recuperación en la natalidad iniciada a principios de la década del 2000 y a pesar de un ligero repunte del índice sintético de fecundidad, el número de nacimientos en la CAPV ha vuelto a disminuir en los últimos años. Entre las causas que, desde un enfoque demográfico, explican esta disminución se encuentran tanto el retraso de la maternidad –cuyas cifras más recientes pueden observarse en el siguiente gráfico–, como, el ya mencionado, menor número de hijos/as que finalmente acaban teniendo las mujeres.

Gráfico 5. Evolución de la edad media a la maternidad. CAPV



Fuente: EUSTAT. Indicadores demográficos.

En todo caso, es preciso poner de relieve que la reducción del índice sintético de fecundidad, puede achacarse a dos factores: por un lado, a que las mujeres que tienen hijos en el momento actual tienen un número menor que el de las mujeres de generaciones anteriores pero, también, a que muy posiblemente exista una proporción creciente de personas que decidan voluntariamente no tener hijos/as. En este sentido, cabe apuntar a que, si bien es cierto que la información disponible a partir de diversas fuentes sugiere que el número de hijos/as que finalmente se tienen es inferior al número de hijos/as deseado³, no menos cierto es que, cada vez más, no tener hijos/as se está convirtiendo en una opción con un mayor reconocimiento social. Si se observan los datos procedentes de la serie histórica "La familia en la CAPV" del Sociómetro Vasco, puede advertirse con total claridad cómo, tanto para el caso de las mujeres, como para el de los hombres, la necesidad percibida de los hijos/as está decreciendo de manera relativamente rápida.

Tabla 4. Evolución de la necesidad de maternidad y paternidad para realizarse*. CAPV 2001-2014

	2001	2012	2014
Mujeres			
Necesitan tener hijos/as	38	29	13
No necesitan tener hijos/as	55	62	79
NS/NC	7	9	7
Hombres			
Necesitan tener hijos/as	34	24	12
No necesitan tener hijos/as	59	62	79
NS/NC	6	13	8

*Se consignan en esta tabla las respuestas, por parte de la población de 18 y más años de la CAPV, a la siguiente pregunta: "¿Cree Ud. que una mujer necesita tener hijos/as para realizarse o cree que no es necesario? ¿Y un hombre?"

Fuente: Gabinete de Prospección Sociológica. Serie La Familia en la CAPV

Aunque para conocer la descendencia final que alcanzará la generación de personas que han iniciado o se disponen a iniciar un proceso de formación familiar en el momento actual habrá que esperar a futuras ediciones de la Encuesta Demográfica que realiza Eustat, los datos de opinión disponibles a partir del Sociómetro Vasco indican que, en poco más de una década, ha aumentado considerablemente la proporción de aquellos/as jóvenes que se plantean claramente no tener hijos/as.

Tabla 5. Evolución de la maternidad o paternidad futura* por parte de la población de 18 a 29 años. CAPV 2001-2014

	2001	2014
Sí, con toda seguridad	57	64
Posiblemente tenga un/a (otro/a) hijo/a	27	6
No estoy seguro de querer tener un/a (otro/a) hijo/a	9	5
No, con toda seguridad	5	21
NS/NC	3	4

*Se consignan en esta tabla las respuestas, por parte de la población de 18 a 29 años de la CAPV, a la siguiente pregunta: "Independientemente de si tiene o no hijos/as, ¿Ha pensado Ud. tener un (otro/a) hijo/a en el futuro?"

Fuente: Gabinete de Prospección Sociológica. Serie La Familia en la CAPV

En paralelo a un aumento de las personas que se plantean de manera voluntaria no tener hijos/as, también se ha producido en los últimos años –y como consecuencia, en buena medida, del retraso de la maternidad– un aumento de la infecundidad involuntaria, esto es, de la existencia de mujeres y/o parejas que se encuentran con problemas de reproducción por causas biológicas. Según los últimos datos de la Encuesta de Familias y Hogares Vascos de 2015, en la CAPV estos problemas afectarían actualmente a un 0,1% de los hogares vascos, lo que equivale a casi 3.000 personas afectadas, la mayoría de ellas (el 59%) pertenecientes a núcleos familiares sin hijos/as.

³ Según el Sociómetro Vasco nº62, centrado en la familia, en 2016, tras consultarse a una muestra de personas de 18 y más años sobre el número de hijos/as que le gustaría tener si pudiera elegir con total libertad, el resultado fue que un 45% señaló que dos hijos/as y el 32% que 3 o más. Únicamente un 11% señaló solo un hijo/a y el 5% ninguno. Aunque deben interpretarse con cierta cautela, estos datos sugerirían la existencia de una brecha importante entre la fecundidad deseada y la fecundidad alcanzada tal y como ponen de manifiesto los datos sobre el ISF en la CAPV.

2.2.2.3. Las rupturas matrimoniales

Además de los ya mencionados, otro de los factores que ha contribuido a introducir un mayor dinamismo en las familias, ha sido el incremento de rupturas conyugales. En este caso, no obstante, los datos de evolución sobre la incidencia de las rupturas matrimoniales⁴, ponen de manifiesto una tendencia diferente a la observada en el caso de los matrimonios, con una caída prácticamente continua a lo largo de las últimas décadas. De esta forma, después de mantenerse en cifras cercanas a las 4.100 rupturas matrimoniales entre 1998 y 2000, la primera mitad de la pasada década acusa un incremento muy llamativo de los divorcios, separaciones y nulidades que llegan en 2006 a las 5.742 rupturas, alcanzándose para este año la cifra más elevada de toda la serie. En ese año, el peso de los divorcios, separaciones y nulidades llegó a alcanzar un 62% sobre el total de parejas que contrajeron matrimonio en 2006. Sin embargo, a partir de este año las rupturas matrimoniales han cambiado su tendencia y se han reducido, de tal manera, que los datos registrados en 2013, 2014 y 2015 coinciden con las cifras más bajas de toda la serie.

Tabla 6. Evolución del número de rupturas matrimoniales año a año en la CAPV. 1998-2015

	Rupturas matrimoniales				% Rupturas sobre matrimonios	Tasa rupturas por 1.000 habitantes
	Divorcios	Separaciones	Nulidades	Total		
1998	1.593	2.518	10	4.121	41%	1,96
1999	1.605	2.518	3	4.126	42%	1,96
2000	1.623	2.454	6	4.083	39%	1,95
2001	1.649	2.758	4	4.411	45%	2,10
2002	1.844	3.038	8	4.890	49%	2,32
2003	1.944	3.085	4	5.033	50%	2,38
2004	2.085	3.253	8	5.346	53%	2,53
2005	3.161	2.529	7	5.697	59%	2,68
2006	5.110	626	6	5.742	62%	2,69
2007	4.952	377	4	5.333	59%	2,49
2008	4.222	305	4	4.531	50%	2,10
2009	3.894	260	2	4.156	49%	1,91
2010	3.962	257	5	4.224	50%	1,94
2011	4.113	233	2	4.348	54%	1,99
2012	3.851	242	7	4.100	53%	1,87
2013	3.572	183	3	3.757	52%	1,71
2014	3.881	195	5	4.081	56%	1,86
2015	3.870	157	4	4.032	56%	1,84

Fuentes: INE. Estadística de nulidades, separaciones y divorcios; EUSTAT. Estadística de matrimonios de la CAE; INE. Estadística del Padrón Continuo.

No puede desprenderse, sin embargo, de los datos anteriormente apuntados que haya descendido el nivel de conflictividad y ruptura conyugal. En este sentido, una de las causas aducidas ante este descenso ha sido la actual crisis económica y las dificultades para hacer frente al gasto que muchas veces supone una ruptura familiar. Asimismo, no puede obviarse el hecho de que en un contexto, como el que ya se ha mencionado, de aumento de las uniones conyugales de hecho, los datos sobre disoluciones matrimoniales ofrecen una imagen muy parcial de la realidad.

Junto a otras tendencias de carácter más formal y menor impacto social –como, por ejemplo, el aumento a partir de 2006 de los divorcios sobre las separaciones, como consecuencia del cambio legal operado en 2005, por el que acortaron los plazos para solicitar el divorcio y se suprimió la necesidad de separación previa–, también se observa que a lo largo de los últimos años los procesos de disolución de mutuo acuerdo siguen siendo mayoritarios y que solo algo más de una tercera parte de las demandas de separación o divorcio presentadas son demandas contenciosas.

Tabla 7. Evolución de demandas presentadas de separación o divorcio en función del tipo. CAPV 2007-

⁴ Los datos incluyen tanto los divorcios, como las separaciones y las nulidades entre parejas de distinto sexo.

2015

	Demanda de mutuo acuerdo		Demanda contenciosa		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2007	3.551	66%	1.845	34%	5.396	100%
2008	3.230	66%	1.697	34%	4.927	100%
2009	3.062	65%	1.660	35%	4.722	100%
2010	3.036	64%	1.684	36%	4.720	100%
2011	3.057	65%	1.628	35%	4.685	100%
2012	2.969	64%	1.680	36%	4.649	100%
2013	2.967	63%	1.756	37%	4.723	100%
2014	3.243	64%	1.830	36%	5.073	100%
2015	3.187	64%	1.756	36%	4.943	100%

Fuente: CGPJ. Demandas presentadas de nulidades, separaciones y divorcios.

Si se centra la atención, por último, en el caso de las rupturas matrimoniales entre personas con hijos/as, las estadísticas disponibles permiten extraer algunas tendencias claras. De este modo, se observa que pese a que la custodia de los hijos/as sigue concediéndose en la mayoría de los casos a las madres, cada vez es más frecuente la custodia compartida tras una ruptura de separación o divorcio. En 2015, por ejemplo, en casi siete de cada diez casos de ruptura matrimonial entre cónyuges de diferente sexo con hijos/as, la custodia de los mismos recayó en la madre, el 26% en ambos progenitores y solo un 5% en el padre. Estos datos, contrastan con los registrados en 2010, tan solo seis años antes, cuando solo un 8% de las disoluciones matrimoniales con hijos/as acabó en custodia compartida.

Tabla 8. Evolución de las disoluciones matrimoniales de cónyuges de diferente sexo con hijos/as menores de 18 años, en función de quien ejerce la custodia. CAPV 2009-2015

	Madre		Padre		Ambos		Otros	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2010	1.839	84%	148	7%	182	8%	24	1%
2011	1.814	81%	152	7%	263	12%	18	1%
2012	1.558	75%	209	10%	301	15%	7	0%
2013	1.522	77%	98	5%	343	17%	6	0%
2014	1.547	70%	119	5%	525	24%	14	1%
2015	1.486	69%	99	5%	555	26%	5	0%

Fuente: CGPJ. Estadística de nulidades, separaciones y divorcios.

2.2.2.4. El aumento de la diversidad en la composición de las familias

Como resultado de las tendencias analizadas anteriormente sobre la formación, ampliación y disolución en el marco de las relaciones conyugales y de otras tendencias no examinadas pero también relevantes, a las que se prestará atención en subapartado, la composición de los hogares y, en particular, de las familias está experimentando en las últimas décadas un proceso de dinamismo y diversificación, que está dando lugar a nuevos modelos familiares. A continuación se ofrece un sucinto análisis de la situación actual de las familias en lo tocante a su composición, de los principales cambios que se han operado en esta institución a lo largo de los últimos años y de la emergencia de modelos familiares que, pese a ser minoritarios, cuentan con una presencia cada vez mayor en nuestra sociedad.

Uno de los principales rasgos que, no por obvio, no debe dejar de apuntarse a la hora de hablar de la composición de los hogares es que, a pesar de que las formas de convivencia se han diversificado enormemente, las relaciones de parentesco siguen siendo la base fundamental en la constitución de los hogares. Actualmente, el 88,1% de la población⁵ de la CAPV se agrupa en hogares integrados por personas que guardan entre sí una relación familiar. Se trata, por tanto, de personas que viven en hogares compuestos por al menos dos personas emparentadas, ya sea a través de relaciones conyugales, de filiación o de otro

⁵ Se trata de las personas que viven en viviendas familiares por lo que, en esta proporción, no se incluye el de las que viven en alojamientos colectivos de diverso tipo (residencias para mayores, centros de acogida para menores de edad, prisiones, etc.) y que, por tanto, conforman formas de cohabitación sin relación familiar. Se estima, según el último Censo de Población y Viviendas 2011, que en Euskadi en torno a 21.800 personas se encuentran en esta situación, por lo que la proporción antes señalada del 88% se reduciría a un 87%.

tipo. En total, estos hogares representan el 73,2% de todos los hogares vascos. En el lado de los hogares no familiares se encuentran los unipersonales, que son mayoritarios, y otros integrados por dos o más personas. Estos hogares representan algo más de la cuarta parte (el 26,8%) de todos los hogares pero, dado su reducido tamaño, en términos poblacionales este tipo de hogares apenas agrupa a poco más de una de cada diez personas (el 11,9%).

Tabla 9. Hogares/Familias y población por tipo de hogar o familia. CAPV 2015

	Hogares		Personas	
	Nº	%	Nº	%
Hogares sin relaciones de parentesco	231.364	26,8%	254.388	11,9%
Unipersonal	215.636	25,0%	215.636	10,1%
Pluripersonal no familiar	15.728	1,8%	38.752	1,8%
Hogares con relaciones de parentesco	632.192	73,2%	1.890.601	88,1%
Familiar sin núcleo	15.629	1,8%	34.974	1,6%
Nuclear sin hijos/as	198.650	23,0%	414.369	19,3%
- Conyugal preparental	45.190	5,2%	95.084	4,4%
- Conyugal postparental	153.460	17,8%	319.285	14,9%
Nuclear con hijos/as	308.602	35,7%	1.132.131	52,8%
- Parental con prole dependiente	245.705	28,5%	923.563	43,1%
- Parental con prole no dependiente	62.898	7,3%	208.568	9,7%
Monoparental	95.048	11,0%	234.378	10,9%
- Posconyugal con prole dependiente	40.195	4,7%	105.654	4,9%
- Posconyugal con prole no dependiente	44.322	5,1%	102.174	4,8%
- Monoparental con prole dependiente	9.129	1,1%	23.321	1,1%
- Monoparental con prole no dependiente	1.402	0,2%	3.230	0,2%
Polinuclear	14.262	1,7%	74.749	3,5%
Total	863.556	100,0%	2.144.989	100,0%

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

En lo tocante a los hogares de base familiar, prácticamente en todos los casos, éstos se estructuran en torno a uno o varios núcleos familiares, es decir, se trata de hogares en los que las relaciones familiares se basan en los vínculos de parentesco más estrechos, como son las relaciones paternas/maternas y filiales. Estos hogares representan el 71,4% del total de hogares y concentran al 86,5% de la población total.

Dentro de los hogares centrados en un único núcleo familiar, los más numerosos son los de tipo parental con hijos o hijas. Representan un 35,7% del total pero una mayoría de la población residente en viviendas familiares (el 52,8%). Dentro de los hogares parentales, destacan los que tienen prole dependiente. Éstos suponen un 28,5% del total de hogares, con un 43,1% de la población total.

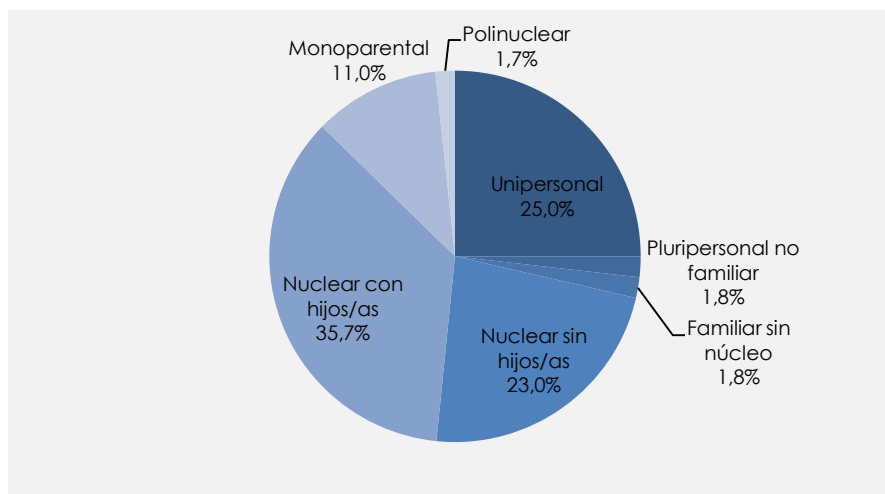
Los hogares conyugales, basados en un núcleo de pareja, pero sin hijos o hijas, suponen otro 23% de los hogares, incluyendo a un 19,3% de la población total en viviendas familiares. Dentro de ellos predominan los hogares conyugales postparentales, un 17,8% del total de hogares y un 14,9% de la población. Los hogares conyugales preparentales representan un 5,2% del total, con un 4,4% de la población considerada.

En conjunto, las estructuras familiares de tipo conyugal o parental delimitan la parte central de un 58,7% de los hogares, recogiendo en ellas a un 72,1% de la población en viviendas familiares en la CAPV.

Los hogares monoparentales, basados en un núcleo de padre o madre sola con hijos o hijas, suponen un 11% del total de hogares, con un 10,9% de la población a ellos asociados. Dentro de ellos, predominan los de tipo posconyugal, con un 5,1% con prole no dependiente y un 4,7% con prole dependiente (4,8 y 4,9% en términos de participación en la población total). Los estrictamente monoparentales apenas suponen un 1,2% del total de hogares, con una misma proporción de participación asociada en la población total.

Por último, los hogares polinucleares, con más de un núcleo familiar en su seno, son un 1,7% del total, incluyendo a un 3,5% de la población total.

Gráfico 6. Distribución de los hogares por tipo de hogar o familia. CAPV 2015



Fuente: Encuesta de Familias y Hogares Vascos 2015. OEE. Departamento de Empleo y Políticas Sociales.

A tenor de los resultados de la Encuesta realizada en 2015, entre los principales rasgos demográficos de estos hogares cabe destacar, en primer lugar, su reducido tamaño medio. En efecto, el tamaño medio de los hogares vascos –que se sitúa actualmente en 2,48 personas– está lejos del tamaño medio familiar que arrojan los Censos de Población correspondientes al último cuarto de siglo: 3,3 personas en 1991, 3 en 1996, 2,8 en 2001.

Tabla 10. Indicadores demográficos básicos por tipo de hogar o familia. CAPV 2015

	Tamaño medio	% Mujeres en PR	% 16 a 44 años en PR	% 45 a 64 años en PR	% > 65 años en PR	% Alguna persona < 16 en el hogar	% Otra nacionalidad en origen en PR
Unipersonal	1	60,7	22,4	33,4	44,2	0,0	4,0
Pluripersonal no familiar	2,46	51,3	33,4	27,2	39,4	5,0	37,1
Familiar sin núcleo	2,24	46,8	9,5	45,3	45,2	2,5	11,7
Nuclear sin hijos/as	2,09	49,8	21,1	31,2	47,7	0,2	4,6
- Conyugal preparental	2,1	48,5	90,2	9,8	0,0	0,0	12,9
- Conyugal postparental	2,08	50,2	0,7	37,5	61,8	0,3	2,2
Nuclear con hijos/as	3,67	50,0	37,0	53,7	9,3	55,1	8,4
- Parental con prole dependiente	3,76	50,0	46,4	52,0	1,6	69,1	10,2
- Parental con prole no dependiente	3,32	50,0	0,4	60,1	39,5	0,4	1,5
Monoparental	2,47	87,2	22,3	43,6	34,1	29,1	11,4
- Con prole dependiente	2,61	86,8	41,2	53,3	5,5	55,2	19,9
- Con prole no dependiente	2,31	87,7	1,8	33,1	65,1	0,9	2,3
Polinuclear	5,24	54,2	30,7	25,0	44,3	56,2	23,7
Total	2,48	54,2	28,6	42,4	28,9	24,0	7,5

Fuentes: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

Los resultados de la Encuesta de Familias y Hogares (en adelante, EFH) de 2015 ponen de manifiesto también el destacado peso que las mujeres tienen como personas de referencia del hogar⁶ en los hogares unipersonales, donde llega a caracterizar a un 60,7% de las personas de referencia en esos hogares, y dentro de las familias monoparentales, un 87,2% de estas familias encabezadas por mujeres.

Resulta evidente también en la composición de los hogares vascos el impacto del proceso de envejecimiento al que se hacía referencia al inicio del presente capítulo. Según se desprende de la EFH, la edad media de las personas de referencia de los hogares vascos se sitúa en 55,5 años y cuando los tipos de hogar mencionados se clasifican en tres tramos, en función de la edad de las personas de referencia de los mismos, la proporción de personas mayores de 65 años entre las personas de referencia resulta claramente mayoritaria en los hogares unipersonales, en los pluripersonales no familiares, en los hogares conyugales postparentales, en los polinucleares y en los monoparentales con prole no dependiente. Otro aspecto en el que se detecta el impacto del envejecimiento es en la presencia reducida de población menor en los hogares. Únicamente en un 24% de los hogares hay presencia de alguna persona menor de 16 años, proporción que baja al 11% al considerar a la población de menos de 6 años.

La mayor presencia de población menor de 16 años se da en los hogares con prole dependiente, un 69,1% del total, aunque la proporción se reduce al 34,2% al considerar los que tienen en su seno a menores de 6 años. La presencia de población de menos de 16 años se sitúa en torno al 55-56% en familias monoparentales con prole dependiente (55,2%) y en hogares polinucleares (56,2%).

Junto a los rasgos demográficos mencionados, debe destacarse por último la importancia de la población de origen extranjero en los hogares pluripersonales no familiares, las familias monoparentales con prole dependiente y los hogares polinucleares. Los datos de la EFH correspondientes a 2015 ponen de manifiesto que en un 7,5% de los hogares vascos hay presencia de alguna persona que en origen tuvo una nacionalidad distinta de la española. El impacto por tipo de hogar de esta realidad social resulta sin embargo muy diferente, detectándose la proporción más elevada en los hogares pluripersonales no familiares (37,1%). Es igualmente elevada en los hogares polinucleares (23,7%), así como entre las familias monoparentales con prole dependiente (19,9%).

Tabla 11. Evolución de los hogares/familias por tipo. CAPV 2001-2015

	Número			Distribución vertical (%)		
	2001	2015	Evol.	2001	2015	Dif.
Unipersonal	151.855	215.636	+42%	20%	25%	+5%
Pluripersonal no familiar	7.651	15.728	+106%	1%	2%	+1%
Familiar sin núcleo	17.720	15.629	-12%	2%	2%	-1%
Nuclear sin hijos/as	138.491	198.650	+43%	18%	23%	+5%
- Conyugal preparental	47.741	45.190	-5%	6%	5%	-1%
- Conyugal postparental	90.750	153.460	+69%	12%	18%	+6%
Nuclear con hijos/as	332.402	308.602	-7%	44%	36%	-9%
- Parental con prole dependiente	239.318	245.705	+3%	32%	28%	-4%
- Parental con prole no dependiente	93.084	62.898	-32%	12%	7%	-5%
Monoparental	87.881	95.048	+8%	12%	11%	-1%
- Posconyugal con prole dependiente	34.879	40.195	+15%	5%	5%	0%
- Posconyugal con prole no dependiente	47.180	44.322	-6%	6%	5%	-1%
- Monoparental con prole dependiente	4.932	9.129	+85%	1%	1%	0%
- Monoparental con prole no dependiente	890	1.402	+58%	0%	0%	0%
Polinuclear	12.967	14.262	+10%	2%	2%	0%
Total	748.967	863.556	+15%	100%	100%	--

Fuentes: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015; Censo de Población y Viviendas 2001, a partir de los datos de la Encuesta de Hogares 2004.

Tan importante como ofrecer una panorámica precisa de la situación actual de los tipos de familia en la CAPV es poder analizar cuáles son las principales tendencias que, en lo tocante a la composición familiar, se vienen observando en los últimos años. En este sentido, los datos que con respecto a 2001 ofrece la anterior Encuesta de Hogares, ponen de manifiesto algunas tendencias muy claras.

⁶ En la EFH se contempla como personas de referencia a las así señaladas en el hogar más su cónyuge o pareja, lo que permite una aproximación igualitaria al tratamiento de la cuestión de las personas con responsabilidad en el hogar.

Entre las tendencias más importantes que, en términos absolutos, cabe destacar se encuentran el crecimiento que habrían experimentado los hogares unipersonales, que se habrían multiplicado en este periodo por 1,4, pasando de casi 152.000 hogares a 216.000, y los nucleares sin hijos de tipo conyugal postparental, que de casi 91.000 hogares en 2001 habría pasado a 153.000 en 2015. Como se ha mencionado anteriormente, se trata en ambos casos de hogares con una alta presencia de personas mayores de 65 años y una presencia minoritaria de personas menores de edad. Junto a estos incrementos, destacan también aumentos de su peso relativo muy importantes en el caso de las familias pluripersonales no familiares y, sobre todo, en el de las familias monoparentales, ya sea con prole no dependiente, como sobre todo con prole dependiente. En este último caso, su número habría pasado en estos casi 15 años de 4.900 a algo más de 9.100 hogares.

En sentido contrario, destaca fundamentalmente la pérdida de peso relativo de las familias nucleares con hijos, que habrían pasado de representar un 44% de todos los hogares en 2001 a suponer en 2015 el 36%.

A partir de los datos analizados, puede concluirse que entre los cambios más importantes que se observan cuando se analizan los tipos familiares se encuentran la pérdida de peso relativo de los hogares constituidos por dos cónyuges y sus hijos/as –que siguen siendo, con todo, mayoritarios–, junto al aumento de los hogares unipersonales y de las familias monoparentales.

Además de los datos que proporcionan los Censos de Población o las operaciones estadísticas que abordan específicamente las situaciones familiares –como es el caso de la EFH–, existen otras fuentes de información –quizás menos precisas, elaboradas con muestras menos amplias y no centradas en temas demográficos– que pueden ofrecer, aunque sea a modo ilustrativo, una panorámica más diversa que la que ofrecen las fuentes mencionadas. Este puede ser, por ejemplo, el caso de los datos del último estudio HBSC (Health Behaviour in School-aged Children) para 2014 correspondientes a la CAPV.

Tabla 12. Distribución de los y las adolescentes vascos/as de 11 a 17 años, según su situación familiar. CAPV 2014

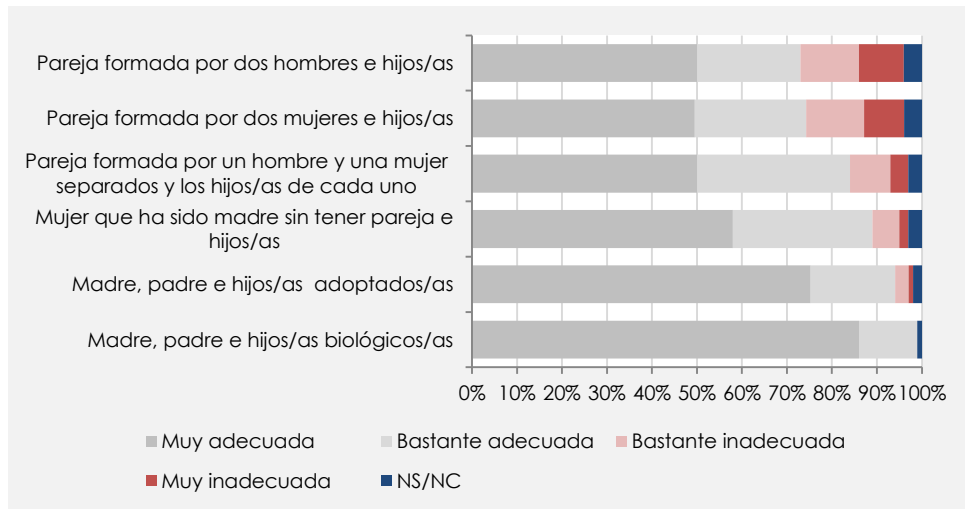
	Número	Distribución vertical (%)
Vivo con mi madre y mi padre	1062	83,3
Vivo la mitad del tiempo con mi madre y la otra mitad con mi padre (custodia compartida)	40	3,1
Vivo con mi madre y su pareja porque mis padres están divorciados o separados	39	3,0
Vivo con mi padre y su pareja porque mis padres están divorciados o separados	6	0,4
Vivo con mis dos madres	3	0,3
Vivo con mis dos padres	3	0,3
Vivo sólo con mi madre	69	5,4
Vivo sólo con mi padre	12	0,9
Vivo con mis abuelos	1	0,1
Vivo con mi familia de acogida	0	0,0
Vivo en un centro de menores	2	0,1
Ninguna de las opciones anteriores	38	3,0
Total	1.275	100,0

Fuente: Estudio HBSC-2014. Submuestra País Vasco.

De la información contenida en la tabla anterior se desprende que si bien la fórmula mayoritaria de convivencia, también en el caso de la población adolescente, es la familia nuclear con hijos/as, existen también otros modelos familiares que, a menudo, no se contemplan en los estudios tradicionales, como son, por ejemplo, las familias reconstituidas –que representan, en este caso, el 3,4%, las familias homoparentales –el 0,6%– o el caso de aquellas familias que podrían pasar por monoparentales en algunos estudios aunque, de facto, no lo sean, como es el caso de los niños/as que viven en el marco de un régimen de custodia compartida.

Si bien es cierto que, en todos los casos se trata de modelos familiares aún muy minoritarios, no menos cierto es que constituyen fenómenos emergentes con una presencia cada vez más frecuente en nuestro panorama familiar. Los datos disponibles para la CAPV sobre la percepción de estos modelos familiares emergentes ponen de manifiesto un grado de aceptación relativamente alto, salvo en el caso, quizás, de las familias homoparentales con hijos/as, consideradas poco adecuadas por parte de en torno a un 20% de la población vasca.

Gráfico 7. Actitud hacia distintas formas de convivencia entre la población de 18 y más años de la CAPV. 2014



Fuente: Gabinete de Prospección Sociológica. La Familia en la CAPV 2014.

A pesar, con todo, de que no se disponen de datos correspondientes a años anteriores, la tendencia observada de una mayor aceptación cuanto menor es la edad de las personas entrevistadas, sugerirían en el medio plazo la tendencia hacia una reducción paulatina de los niveles de desaprobación anteriormente mencionados.

Tabla 13. Proporción de personas que consideran bastante inadecuadas o muy inadecuadas distintas formas de convivencia, por grupos de edad. CAPV 2014

	18-29	30-45	46-64	>=65	Total
Madre, padre e hijos/as biológicos/as	0	0	0	1	0
Madre, padre e hijos/as adoptados/as	1	2	1	10	4
Mujer que ha sido madre sin tener pareja e hijos/as	6	3	7	18	8
Pareja formada por un hombre y una mujer separados y los hijos/as de cada uno	11	8	11	27	13
Pareja formada por dos mujeres e hijos/as	8	13	25	46	22
Pareja formada por dos hombres e hijos/as	8	14	25	53	23

Fuente: Gabinete de Prospección Sociológica. La Familia en la CAPV 2014.

2.3. Problemas y necesidades de las familias vascas

2.3.1. Introducción

Como se ha señalado en el capítulo introductorio, y una vez analizado el escenario sociodemográfico que define la realidad de las familias en Euskadi, en este apartado se resumen los principales datos disponibles en relación a las necesidades que las familias vascas tienen en aquellos ámbitos directamente abordados, o abordables, desde las políticas de familia. El objetivo de este epígrafe es doble:

- Por una parte, los datos recogidos –junto a los que se han ofrecido en el epígrafe anterior– permiten conocer y contextualizar la situación y las necesidades de las familias vascas en el momento de finalización del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias.
- Por otra parte, y si bien no es posible realizar una evaluación de impacto del Plan, la comparación de la situación previa y posterior a su ejecución ofrece una cierta aproximación a los efectos de las medidas desarrolladas sobre la realidad de las familias vascas.

Más concretamente, se analizan en este apartado los datos disponibles sobre:

- La percepción de la población vasca sobre las posibilidades de conciliación de la vida familiar y laboral y sobre los obstáculos que la maternidad o la paternidad implican de cara a la participación en el mercado de trabajo, así como los principales datos disponibles sobre la incidencia de esos problemas, y los perfiles personales o familiares más afectados.
- Los principales problemas y necesidades que presentan las familias vascas, especialmente en lo que se refiere al cuidado y la atención de los hijos/as.
- El impacto diferencial de las situaciones de pobreza y precariedad económica sobre las familias con hijos/as.
- El uso de servicios de atención infantil y la incidencia de determinados problemas relacionados con la educación.
- La valoración, el conocimiento y el uso de determinadas medidas contempladas en el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias.

Las fuentes de datos que se han utilizado para la realización de este análisis son básicamente las siguientes:

- Sociómetro Vasco, realizado por el Gabinete de Prospección Sociológica del Gobierno Vasco, que realizó en 2012, 2014 y 2016 una serie de encuestas sobre la percepción de la ciudadanía vasca en relación a las necesidades de las familias y las políticas familiares.
- La encuesta de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral, realizada por Eustat, que ofrece desde 2010 datos de interés sobre el tiempo que las familias vascas destinan a diversas actividades domésticas y de cuidado, y las dificultades con las que se encuentran esas familias para compatibilizar tales tareas con su vida personal y familiar.
- Encuesta de Hogares y Familias de la CAPV, realizada en 2016 por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco. Se trata de la encuesta más amplia, y más reciente, de todas las disponibles en la CAPV en relación a los problemas y las necesidades de las familias. Adicionalmente, se han utilizado también datos extraídos de otras encuestas realizadas por el Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, como la Encuesta de Pobreza y Necesidades Sociales (EPDS) y la Encuesta de Demanda de Servicios Sociales / Necesidades Sociales (ENS).

En la medida de lo posible, los datos recogen la evolución de los indicadores analizados desde el año 2011, al objeto de poder analizar de qué manera han evolucionado las cuestiones analizadas desde el

momento previo al inicio del Plan. Además, se ha procurado desagregar los datos por diversas variables (género, tipo de unidad familiar, ocupación, etc.), al objeto de determinar el impacto diferencial que determinadas situaciones o problemáticas pueden tener en función de esas variables.

2.3.2. Conciliación de la vida personal, familiar y laboral

Como se ha señalado previamente, y como veremos a continuación, una parte sustancial de las medidas contempladas en el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias tenían como objetivo mejorar las posibilidades que las familias vascas tienen para la conciliación de su vida personal, profesional y familiar, bien mediante el acceso a ayudas económicas para la adecuación de su dedicación laboral a las necesidades de cuidado de otras personas, bien mediante la adopción de medidas que permitan adecuar los horarios laborales a esas necesidades.

De acuerdo con los datos correspondientes a Encuesta sobre la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal de EUSTAT, la percepción social en relación a los perjuicios que causa la maternidad y/o la paternidad es relativamente positiva en Euskadi. En una escala de 0 a 10, en la que 0 significa nulo y 10 máximo, el perjuicio que globalmente se asocia a los aspectos relativos a la conciliación es de 3 puntos. Más concretamente, a la pregunta de si la persona encuestada considera que la maternidad o paternidad le ha perjudicado o le podría perjudicar en su trayectoria profesional dentro de su empresa u organización se le da una puntuación de 2; a la pregunta de si solicitar el permiso de suspensión laboral por paternidad a partir de la séptima semana afectaría a su trayectoria profesional se le da una puntuación media de 2,9 y a la de si solicitar una excedencia o reducción de jornada por motivos familiares afectaría a su trayectoria profesional se le da una puntuación de 3,9.

Como se observa en la siguiente tabla, la puntuación que se da a la primera pregunta –es decir, la percepción de los obstáculos asociados a la parentalidad– es más elevada entre las mujeres que entre los hombres. Desde el punto de vista de la ocupación, parece que son los grupos más y menos cualificados, los ubicados en los dos extremos de la escala ocupacional, lo que señalan menos perjuicios derivados del hecho de tener descendencia.

Tabla 14. Población ocupada de la C.A. de Euskadi por perjuicios relacionados con algunos aspectos relativos a la conciliación (maternidad, paternidad y excedencia) según características sociodemográficas 2015 (Media en una escala de 0 a 10 en la que 0 significa nulo y 10 máximo).

		Maternidad/ paternidad	Permiso de paternidad	Excedencia- reducción por motivos familiares	Perjuicio global (*)
Edad	16 a 24 años	2,9	3,4	4,7	3,8
	25 a 34 años	2,8	3,4	4,4	3,6
	35 a 44 años	2,0	3,0	4,1	3,1
	45 a 54 años	1,6	3,1	3,9	2,9
	55 y más años	1,4	2,1	3,1	2,3
Sexo	Hombres	1,5	2,9	3,9	2,8
	Mujeres	2,5	-	3,9	3,2
Ocupación	Directores y gerentes	1,6	3,5	4,1	3,1
	Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	2,3	3,0	3,9	3,1
	Técnicos y profesionales de apoyo	2,0	3,2	4,5	3,3
	Empleados contables y administrativos	2,3	2,6	3,9	3,1
	Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores	2,3	2,7	3,6	3,0
	Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	2,1	3,1	4,8	3,5
	Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción	1,6	2,9	3,9	2,8
	Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	1,3	2,7	3,9	2,7
	Ocupaciones elementales	1,6	2,8	3,8	2,7
Total	2,0	2,9	3,9	3,0	

Fuente: Eustat. Encuesta sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Las preguntas que se plantean para cada una de las tres cuestiones analizadas son las siguientes:

¿Considera que la maternidad/ paternidad le ha perjudicado o le podría perjudicar en su trayectoria profesional dentro de su empresa u organización?

¿Considera que, en caso de tener un hijo/a, solicitar el permiso de suspensión laboral de descanso por paternidad a partir de la séptima semana afectaría a su trayectoria profesional?

¿Considera que solicitar una excedencia o reducción de jornada por motivos familiares afectaría a su trayectoria profesional?

Si se analiza, con los datos de esta misma encuesta, el porcentaje de la población ocupada que señala un alto grado de dificultad para conciliar el trabajo con el cuidado de los niños/as, se observan varios datos de interés: por una parte, el porcentaje se redujo significativamente entre 2010 y 2012, para incrementarse después de forma también notable, hasta el 31% de la población ocupada. Destaca también que son con diferencia las personas jóvenes –de entre 25 y 34 años– las que en mayor medida señalan un alto grado de dificultad para la conciliación. Los hombres señalan en mayor medida que las mujeres tener muchas dificultades para conciliar sus responsabilidades familiares, personales y laborales.

Tabla 15. Evolución del porcentaje de población ocupada de la C.A. de Euskadi que señala un alto grado de dificultad para conciliar el trabajo con el cuidado de hijos/as menores, según características sociodemográficas

	2010	2011	2012	2013	2015
25 a 34 años	29,9	24,4	24,1	34,2	39,2
35 a 44 años	31,5	29,5	27,8	27,4	29,6
45 a 54 años	25,8	22,6	20,1	23,6	31,6
55 y más años	27	23,4	7,2	20,7	28,6
Hombres	30,8	29,2	25,8	29,8	34,2
Mujeres	28,3	23,9	23,8	23,9	28,0
Total	29,6	26,7	24,9	27,1	31,2

Fuente: Eustat. Encuesta sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal

Se ha mantenido relativamente estable por otra parte, desde el momento en el que se inició el Plan, el porcentaje de población ocupada de la C.A. de Euskadi que señala un bajo grado de satisfacción con el tiempo dedicado al cuidado de hijos/as menores, con una subida muy clara en 2011 y un proceso de reducción a partir de entonces. También en este caso los hombres y las personas jóvenes señalan un bajo nivel de satisfacción en mayor medida que el conjunto de las personas consultadas.

Tabla 16. Evolución del porcentaje de población ocupada de la C.A. de Euskadi que señala un bajo grado de satisfacción con el tiempo dedicado al cuidado de hijos/as menores, según características sociodemográficas (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2015
25 a 34 años	12,1	16,5	16,5	14,6	15,3
35 a 44 años	10,5	15,4	13,9	15,8	12
45 a 54 años	7,5	14,6	11,5	9,4	10,2
55 y más años	7	5,3	4,6	12,3	6,1
Hombres	11,6	17,8	16,4	16,4	13,1
Mujeres	8	12,2	10,1	10,7	10,1
Tiempo completo	10,8	16,4	14,5	15,5	12,3
Tiempo parcial	3,2	6,6	4,2	4,6	8,4
Total	10,0	15,2	13,5	13,7	11,7

Fuente: Eustat. Encuesta sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal

En lo que se refiere a la dificultad para solicitar permisos, excedencias o ausencias puntuales, las mujeres parecen tener una dificultad algo mayor que los hombres: el 16,5%, frente al 15% de los hombres, señala un alto grado de dificultad para solicitar este tipo de reducciones. Desde el punto de vista evolutivo, ha crecido desde 2010 el porcentaje de quienes señalan que tienen dificultades para adaptar su jornadas o calendario laboral a las necesidades de cuidado, si bien es cierto que el incremento se produce entre 2010 y 2011 y que a partir de entonces el porcentaje se mantienen en términos muy similares.

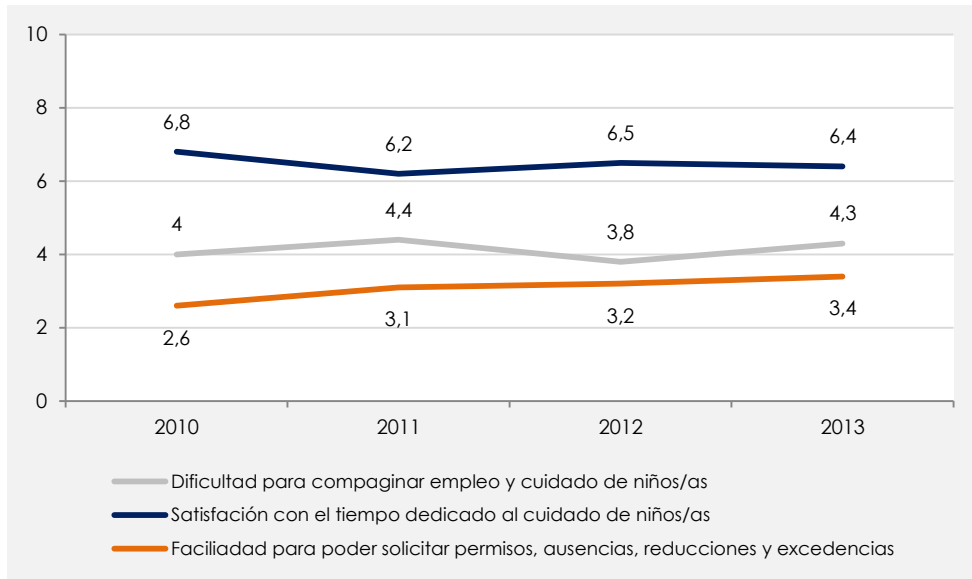
Tabla 17. Evolución del porcentaje de población ocupada de la C.A. de Euskadi que señala un alto grado de dificultad para solicitar permisos, excedencias o ausencias puntuales, según características sociodemográficas

	2010	2011	2012	2013	2015
25 a 34 años	10,5	13,8	17,2	14,8	14,5
35 a 44 años	11,5	17,5	16,5	15,5	15,9
45 a 54 años	10,1	17	15,5	16,7	17,6
55 y más años	10,6	18,1	16,3	15,1	12,7
Hombres	10,2	16,9	15	15,9	15,0
Mujeres	11,4	16,4	18,3	15,3	16,4
Tiempo completo	10,7	16,7	16,3	16,4	15,4
Tiempo parcial	11,2	16,4	19,2	11,4	16,7
Total	10,8	16,7	16,5	15,6	15,7

Fuente: Eustat. Encuesta sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal

Por último, si se analiza la evolución de la puntuación media que se atribuye por parte del conjunto de la población ocupada a determinadas cuestiones relacionadas con la conciliación, se observa cómo la dificultad para solicitar permisos o reducciones de jornada parece haber crecido, mientras que la satisfacción por el tiempo disponible para el cuidado de los hijos/as y la percepción de la dificultad para atenderlos se ha mantenido relativamente estable.

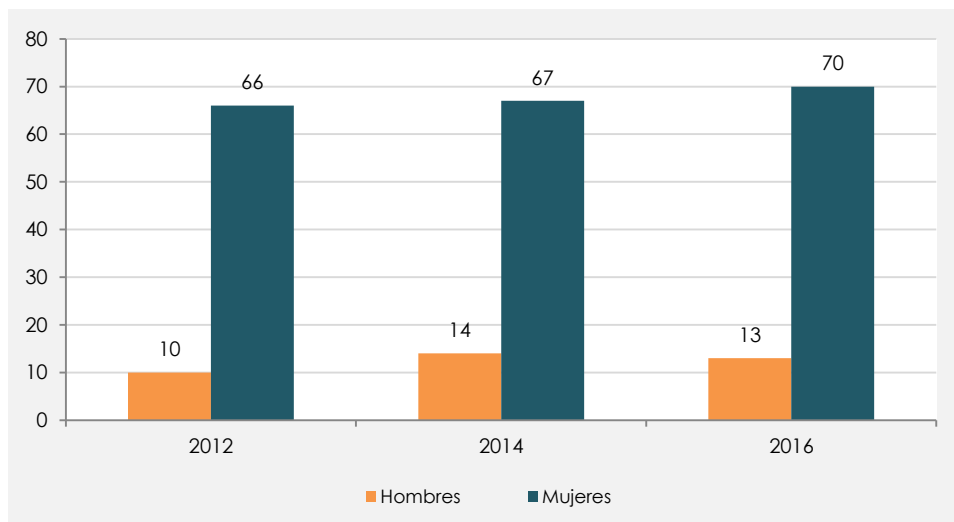
Gráfico 8. Evolución de la puntuación concedida por la población ocupada de la CAPV ha diferentes aspectos relacionados con la conciliación



Fuente: Eustat. Encuesta sobre la conciliación de la vida laboral, familiar y personal

Sin embargo, si, mediante otra fuente de datos (el Sociómetro vasco nº 62 de 2016, íntegramente dedicado a las políticas de familia), se analiza la percepción de la población sobre en qué medida la maternidad o la paternidad obstaculizan la trayectoria profesional de hombres y mujeres, se observa que se atribuye a la maternidad un perjuicio muchísimo más elevado que a la paternidad y que, además, el porcentaje de quienes creen que la maternidad obstaculiza mucho o bastante la trayectoria laboral femenina ha crecido a lo largo de estos tres años.

Gráfico 9. Evolución del porcentaje de población que considera que la maternidad y la paternidad obstaculizan mucho o bastante la carrera profesional de hombres y de mujeres



Fuente: Elaboración propia a partir de Sociómetro Vasco nº 62.

El Sociómetro también permite valorar la percepción de la población vasca en relación a determinadas cuestiones relacionadas con la conciliación y comparar en qué medida afectan de forma diferente a diferentes grupos de población. Así, de acuerdo a los datos de la tabla, el 40% de las personas que han tenido hijos/as y trabajan o han trabajado (55% de la población) están poco o nada satisfechos con las posibilidades personales para la conciliación; un porcentaje idéntico considera que la maternidad o paternidad redujo mucho o algo las oportunidades de promoción laboral, y un 30% que redujo sus posibilidades de encontrar trabajo. Además, el 24% de esa población está poco o nada satisfecho con reparto del cuidado de hijos/as en la pareja. Las mujeres se muestran mucho más descontentas que los hombres con todos los aspectos analizados, especialmente en lo que se refiere al reparto de las responsabilidades en cuanto al cuidado de los hijos/as.

Tabla 18. Porcentaje de población de la C.A. de Euskadi que indica algunas características negativas relacionadas con la conciliación y el reparto de las responsabilidades de cuidado, según características sociodemográficas (2015)

	Poco o nada satisfecho con posibilidades para conciliar vida profesional o laboral	Maternidad o paternidad redujo mucho o algo las oportunidades de promoción laboral	Maternidad o paternidad redujo mucho o algo las oportunidades de encontrar trabajo	Poco o nada satisfecho con reparto del cuidado de hijos/as en la pareja
Hombre	33	24	16	7
Mujer	46	56	42	31
18-29	26	52	39	18
30-45	54	55	44	24
Hijos/as mayores	34	19	23	24
Hijos/as menores	47	48	38	23
Total	40	40	30	24

Fuente: Elaboración propia a partir de Sociómetro Vasco nº 62.

Más allá de los datos referidos a las percepciones y/o al grado de satisfacción de la población, valorado desde el punto de vista subjetivo, la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV de 2016 permite también analizar cómo afectan las dificultades de conciliación a las familias vascas.

La tabla siguiente recoge el porcentaje de personas de 16 y 69 años que han interrumpido su actividad laboral por problemas asociados a la conciliación de la vida laboral y familiar en los últimos 3 años debido a cargas excesivas de trabajo familiar o como consecuencia del nacimiento de un hijo/a (finalizada la baja por maternidad/paternidad). Como se observa en ella, cerca de 30.000 personas han interrumpido su actividad laboral por problemas relativos al cuidado de personas dependientes; de ellas casi 24.000 (es decir, el 83%, son mujeres). Si el porcentaje supone únicamente el 1,9% de la población, entre las mujeres en familiar nucleares parentales con prole dependiente alcanza el 6,9% (0,8% en el caso de los hombres integrados en el mismo tipo de grupo familiar).

Tabla 19. Porcentaje de personas de 16 a 69 años que han interrumpido su actividad laboral por problemas asociados a la conciliación de la vida laboral y familiar en los últimos 3 años, por tipo de grupo familiar (2015)

	Total		Hombre		Mujer	
	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.
Nuclear parental con prole dependiente	3,7	24.336	0,8	2.531	6,9	21.806
Monoparental con prole dependiente	1,5	1.294	0,8	204	1,7	1.090
Total	1,9	28.737	0,7	4.837	3,2	23.900

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

Parecidos resultados se observan cuando se analiza el porcentaje de personas de 16 a 69 años que, en los últimos 10 años, han abandonado su empleo por cargas excesivas de trabajo familiar o por el nacimiento de un/a hijo/a. De acuerdo a los datos de la encuesta, casi 25.000 personas –de ellas, 21.000 mujeres– se han

visto obligadas a abandonar su empleo por cargas excesivas de cuidado. Desde el punto de vista de la incidencia de este problema, si bien afecta a un grupo muy reducido de la población –el 2,5%– tiene una incidencia relativamente elevada entre las mujeres (3,5%), especialmente cuando están a cargo de familias monoparentales (4,4%).

Tabla 20. Porcentaje personas de 16 a 69 años que, en los últimos 10 años, han abandonado su empleo por cargas excesivas de trabajo familiar o por el nacimiento de un/a hijo/a, por tipo de grupo familiar (2015)

	Total		Hombre		Mujer	
	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.
Preparental	1,1	1.043	0,0	0	2,3	1.043
Parental con prole dependiente	2,4	15.853	0,6	2.093	4,4	13.760
Monoparental con prole dependiente	2,5	2.188	0,0	0	3,5	2.188
Total	1,7	24.429	0,5	3.325	2,8	21.104

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

Por otro lado, más allá de saber cuántas personas se han visto obligadas a suspender o abandonar su empleo debido a las responsabilidades de cuidado que asumen, también es interesante saber qué porcentaje de cada grupo se ve obligado a destinar un número excesivo de horas cuando se suman el horario de trabajo y los cuidados a otras personas. La tabla siguiente recoge la proporción de personas ocupadas que trabajan en el ámbito doméstico y en el externo más de 60 horas a la semana. Como se observa en la tabla, esta situación afecta al 8,9% de la población, al 11,5% de las mujeres y al 16,2% de las mujeres que están a la cabeza de familias monoparentales. En casi todos los casos, salvo entre las familias preparentales (aún sin hijos/as), el porcentaje de mujeres con dedicaciones superiores a las 60 horas dobla la de los hombres, lo que indica en qué medida esta sobrecarga de trabajo puede estar relacionada con la necesidad de atender a los hijos/as.

Tabla 21. Proporción de personas ocupadas que trabajan en el ámbito doméstico y en el externo más de 60 horas a la semana (%) (2015)

	Total	Hombre	Mujer
Preparental	5,3	5,1	5,6
Parental con prole dependiente	10,6	7,1	14,7
Monoparental con prole dependiente	14,6	7,0	16,2
Total	8,9	6,5	11,5

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

2.3.3. Los principales problemas de las familias vascas

2.3.3.1. Aproximación general

¿Cuáles son los principales problemas de las familias vascas? La Encuesta de Hogares y Familias de la CAPV recoge, de forma sintética, la incidencia entre las familias de la CAPV de una amplia batería de problemas en diferentes ámbitos de la vida cotidiana.

De acuerdo a los datos recogidos en la tabla, cerca del 27% de la población vive en hogares que no tienen ninguno de esos problemas (el porcentaje es del 24% en las familias nucleares con prole dependiente y del 9% en las familias monoparentales con prole dependiente). Al margen de ese dato, se observa que para todas las familias el paro y el empleo precario constituyen, con diferencia, el principal problema, seguido de las cuestiones relacionadas con la salud. En el caso de las familias nucleares con prole dependiente, el futuro de los hijos se constituye como la segunda problemática, seguida del paro, mientras que en el caso de las familias monoparentales la segunda problemática la constituyen los problemas económicos y, en tercer

lugar, el empleo de los hijos. El cuidado de las personas se señala como principal problema del 3,4% de las familias, porcentaje que sube al 4,2% en el caso de las familias nucleares parentales con prole dependiente.

Tabla 22. Principal tipo de problema por tipos de grupo familiar (2015)

	Total	Conyugal preparental	Parental, prole dependiente	Monoparental, con prole dependiente
Ninguno de los especificados	26,9	29,5	24,2	9,0
Paro, empleo precario	18,8	29,1	20,4	26,2
Enfermedad/	14,8	12,6	7,3	11,6
Futuro de hijos/as	13,8	-	20,5	14,7
Carencias económicas	8,2	3,0	7,6	22,6
Baja calidad del empleo	6,2	13,8	8,7	6,1
Deficiencias de la vivienda	3,8	3,9	4	2,6
Cuidado de personas	3,4	2,3	4,2	1,2
Consolidar vida independiente	2,0	1,7	1,5	0,3
Situación familiar	1,4	2,2	1,2	4,5
Otros	0,8	1,9	0,4	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

2.3.3.2. Los problemas con los hijos/as

Particular atención merecen, de cara a la redacción de este informe, los problemas que tienen las familias vascas en relación a sus hijos e hijas⁷. De acuerdo a los datos de la encuesta, el 30% de la población vasca vive en hogares que tienen algún problema relacionado con los hijos y el 21% en hogares con problemas graves en este aspecto. El mayor impacto de los problemas relacionados con los hijos/as se vincula, por supuesto, a los hogares en los que éstos están presentes: el 31% de los hogares nucleares parentales con prole dependiente señalan tener problemas graves relacionados con los hijos/as, así como el 35% de los hogares monoparentales.

Tabla 23. Incidencia de los problemas graves relacionados con los hijos/as por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Incidencia total	Incidencia grave
Preparental	5,2	2,8
Parental con prole dependiente	43,8	31,1
Monoparental con prole dependiente	41,2	35,3
Total	30,2	21,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

La tabla siguiente señala el porcentaje de población que atribuye mucha o muchísima importancia a determinados problemas relacionados con los hijos/as, desagregados por los principales tipos familiares. Como se observa en la tabla, el porcentaje de la población que considera como un problema relevante el hecho de no tener los hijos/as deseados por falta de recursos económicos es muy reducido (0,8%) y sólo en el caso de las familias preparentales afecta a un porcentaje algo más significativo (1,9%). Frente a lo que indican otras fuentes de datos, tampoco parecen tener una incidencia muy elevada otros problemas como los relativos a la conciliación o los relacionados con el cuidado de los hijos. El principal problema relativo a los hijos/as se deriva, de acuerdo a los datos de esta encuesta, con la incertidumbre que rodea el futuro de los hijos/as, que afecta casi al 40% de las familias con prole dependiente, así como las dificultades para la independización de los hijos/as.

⁷ La EFH considera los siguientes problemas relacionados con los hijos y las hijas en los hogares y familias de la CAE: (1) No poder tener hijos (por causas biológicas). (2) No poder tener los hijos/as deseados por carecer de recursos económicos (inclusive adopción). (3) No poder tener los hijos/as deseados por problemas con el trabajo o por problemas de precariedad laboral. (4) No poder tener los hijos/as deseados por tener dificultades para conciliar la vida familiar y laboral. (5) Cuidado de los hijos e hijas menores. (6) No disponer de plaza de guardería para los hijos o hijas menores. (7) Inadaptación o fracaso escolar. (8) Abandono prematuro de los estudios. (9) Incertidumbre por el porvenir de los hijos. (10) Dificultades de los hijos para llevar una vida independiente

Tabla 24. Incidencia de diversos problemas relacionados con los hijos/as por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Total	Conyugal preparental	Parental con prole dependiente	Monoparental con prole dependiente
Familias que no tienen los hijos/as deseados por falta de recursos económicos	0,8	1,9	1,4	1,4
Familias que no tienen los hijos/as deseados por problemas con el trabajo	0,6	0,9	1,2	1,3
Familias que no tienen los hijos/as deseados por dificultades para conciliar la vida familiar y laboral	0,8	3,3	1,6	0
Familias con problemas para el cuidado de los hijos/as	1,4	0	3,7	4,8
Familias que sienten incertidumbre por el porvenir de los hijos/as	20,1	0	38,2	37,2
Familias con dificultades de los hijos/as para llevar una vida independiente	6,9	0	10,9	12,1

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

2.3.3.3. Los problemas de relación y convivencia en el seno de las familias

Junto a los problemas reseñados hasta ahora, la EFH también analiza los problemas de relaciones y de convivencia que existen en los hogares de la CAPV⁸. De acuerdo al informe de resultados de la encuesta, los problemas de convivencia tienen un impacto reducido entre la población vasca: apenas un 4,8% de ella está vinculada a hogares que declaran algún tipo de problemática relacionada con la convivencia. La mención a situaciones graves en esta dimensión se limita a un 2% de la población implicada. Destaca, en todo caso, el elevado porcentaje que señala este tipo de problemas, incluso en sus formas graves, entre las familias monoparentales.

Tabla 25. Incidencia de los problemas graves relacionados los problemas de relación y convivencia por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Incidencia total	Incidencia grave
Preparental	2,8	2,0
Parental con prole dependiente	3,8	1,6
Monoparental con prole dependiente	22,4	8,6
Total	4,8	2,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

Como en el caso anterior, si se analizan los diversos problemas en el ámbito de las relaciones y de la convivencia, se observa que la incidencia de cada una de ellos es muy reducida y que ni siquiera la cuestión de la desigual distribución de las tareas en el seno de las familias se considera como un problema reseñable (se considera como problema en el 1,5% de los casos).

Tabla 26. Incidencia de diversos problemas de relación y convivencia por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Total	Conyugal preparental	Parental con prole dependiente	Monoparental con prole dependiente
--	-------	----------------------	--------------------------------	------------------------------------

⁸ La EFH considera, finalmente, los siguientes problemas relacionados con la convivencia en los hogares y familias de la CAE: (1) Problemas de pareja (desavenencias conyugales importantes). (2) Divorcio, separación, ruptura consumada. (3) Divorcio o separación inminente. (4) Desigual distribución de tareas entre los miembros del hogar. (5) Desigual reparto de autoridad (dominación, sometimiento, abuso). (6) Malas relaciones con los hijos/hijas. (7) Malos tratos a los hijos/hijas. (8) Malos tratos por parte de los hijos/ hijas a otros miembros de la familia. (9) Malos tratos dentro de la pareja.

Familias con problemas de pareja	0,2	0,2	0,4	1,0
Familias con problemas de divorcio, separación, ruptura consumada	2,8	0,3	0,2	17,8
Familias con desigual distribución de tareas entre los miembros del hogar	1,5	2,5	2,9	1,8
Familias con malas relaciones con los hijos/hijas	0,3	0	0,2	2,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

2.3.3.4. La incidencia de la pobreza en los diversos grupos familiares y la desigualdad en la infancia

Previamente se ha señalado que las carencias económicas afectan al 8% de las familias vascas, al 3% de las preconyugales, al 7,6% de las nucleares parentales con prole dependiente y al 22,6% de las monoparentales. Más allá de la referencia genérica a las carencias económicas, es necesario hacer referencia a la cuestión de la pobreza, en la medida en que muy diversos estudios han puesto de manifiesto el incremento de la pobreza infantil en todos los países de nuestro entorno⁹. Como también se ha señalado en numerosas ocasiones, la pobreza infantil no deja de ser la pobreza entre las familias con hijos/as, y pone de manifiesto en qué medida, por diversas circunstancias, los principales riesgos de pobreza están desplazándose en estos últimos años hacia la infancia, la juventud y las familias con hijos/as¹⁰.

De cara a presentar los datos básicos sobre la realidad de la pobreza infantil en Euskadi, se recogen a continuación tres datos básicos:

- La evolución de la incidencia de la pobreza real en Euskadi para los diversos grupos familiares desde el inicio de la crisis, así como de las situaciones de desigualdad dentro del colectivo infantil
- El porcentaje de menores de 18 años en situación de riesgo de pobreza relativa o bajos ingresos en la CAPV y en el resto de los países de la UE.
- La ratio entre las tasas de riesgo de pobreza de los menores de 18 años y las del conjunto de la población, también para la CAPV y para el conjunto de los países de la UE.

En relación a la primera de las cuestiones analizadas, la tabla siguiente indica que el grupo en el que las tasas de pobreza real¹¹ han crecido en mayor medida es el de las parejas con hijos/as, que pasan de una tasa de pobreza real del 3,3% en 2008 al 5,5% en 2014. Entre las parejas sin hijos/as, por el contrario, la pobreza apenas ha crecido y se mantiene en tasas notablemente más bajas (2,1%).

⁹ La pobreza infantil constituye hoy una de las prioridades básicas en lo que se refiere a la articulación de las políticas sociales en la Unión Europea. Las instituciones comunitarias, al igual que una buena parte de los Gobiernos estatales, regionales y locales de la UE, vienen prestando en los últimos años a este fenómeno una atención prioritaria, tanto desde el punto de vista del desarrollo de políticas de intervención como desde el punto de vista de su seguimiento y análisis. En ese sentido, 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 Centro De Documentación y Estudios. *La pobreza infantil en Euskadi*, 2013).

¹⁰ Efectivamente, el propio concepto de pobreza infantil puede dar pie a ciertos equívocos. 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 Centro De Documentación y Estudios. *La pobreza infantil en Euskadi*, 2013).

¹¹ En la metodología EPDS, los indicadores de pobreza y precariedad real pretenden delimitar aquellas situaciones en las que puede hablarse, desde la perspectiva general de la sociedad, de situaciones reales de insuficiente cobertura de las necesidades. En tales casos, la vivencia de la pobreza o la precariedad constituye una realidad desde las concepciones dominantes en la sociedad (aunque no necesariamente desde la propia percepción de las personas afectadas).

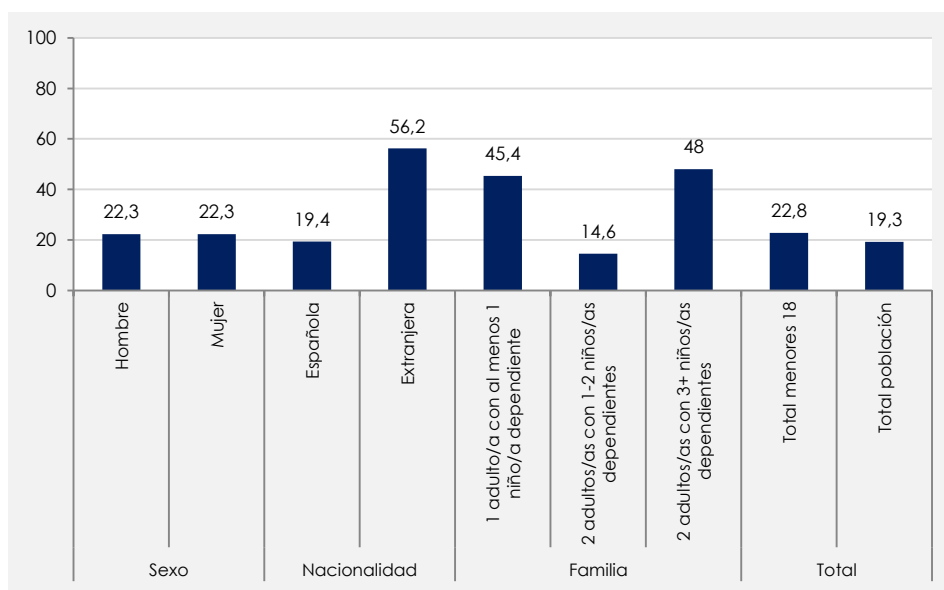
Tabla 27. Evolución de la incidencia de la pobreza real por tipo de grupo familiar (%) (2008/2014)

	2008	2012	2014	% incremento 08/14
Personas solas	6,4	6,9	8,0	25,0
Pareja sin hijos/as	1,9	2,5	2,1	10,5
Pareja con hijos/as	3,3	3,7	5,5	66,7
Familias monoparentales	13,2	18,2	12,7	-3,8
Otro grupo familiar	6,1	10,1	9,9	62,3
Total	4,2	5,3	5,9	40,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV.

Si en lugar de analizar las situaciones de pobreza real, se utiliza un concepto menos restrictivo de pobreza – las tasas de riesgo de pobreza o bajos ingresos, de acuerdo a la metodología más habitualmente utilizada para la medición de la desigualdad–, se observa en primer lugar que esa situación afecta al 22,8% de los menores, frente al 19,3% de la población. También se observa en qué medida los menores que viven en hogares encabezados por una persona de nacionalidad extranjera, así como los que viven en familias monoparentales y numerosas, registran tasas de riesgo de pobreza o bajos ingresos que, prácticamente, duplican la incidencia media afectando casi, e incluso en ocasiones superando, a la mitad de estos grupos.

Gráfico 10. Incidencia de la tasa de pobreza relativa o bajos ingresos en la infancia, por diversas variables, en la CAPV (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE. Para la determinación de los umbrales de pobreza se han utilizado los umbrales propios de la CAPV.

Como antes se ha señalado, es posible también comparar las tasas de pobreza infantil de la CAPV con las de los demás países de la UE, y saber además si la 'prima' de pobreza de los menores –es decir, la brecha que existe entre la pobreza infantil y la del conjunto de la CAPV– es mayor o menor en la CAPV que en otros países de Europa. Como se observa en la tabla, las tasas de pobreza infantil son en Euskadi algo más elevadas que las de la UE15, mientras que la 'brecha' de pobreza se sitúa en un nivel similar al de la UE15 (la pobreza infantil equivale al 122% de la pobreza del conjunto de la población).

Tabla 28. Tasas de pobreza infantil y 'brecha' de pobreza entre menores y mayores de 18 años en la UE y en la CAPV (2014)

	Total	Menores 18	Ratio
Rumanía	25,1	39,3	156,6
Bulgaria	21,8	31,7	145,4
España	22,2	30,5	137,4
Serbia	25,4	29,7	116,9
Portugal	19,5	25,6	131,3
Grecia	22,1	25,5	115,4
Luxemburgo	16,4	25,4	154,9
Italia	19,4	25,1	129,4
Hungría	15,0	25,0	166,7
Letonia	21,2	24,3	114,6
Malta	15,9	24,1	151,6
Lituania	19,1	23,5	123,0
CAPV	19,3	22,8	118,1
Polonia	17,0	22,3	131,2
Croacia	19,4	21,1	108,8
UE27	17,2	21,0	122,1
UE15	17,0	20,0	117,6
Estonia	21,8	19,7	90,4
Reino Unido	16,8	19,7	117,3
Eslovaquia	12,6	19,2	152,4
Bélgica	15,5	18,8	121,3
Austria	14,1	18,2	129,1
Francia	13,3	17,7	133,1
Irlanda	15,6	17,0	109,0
Alemania	16,7	15,1	90,4
Suecia	15,1	15,1	100,0
Eslovenia	14,5	14,8	102,1
Suiza	13,8	14,8	107,2
República Checa	9,7	14,7	151,5
Países Bajos	11,6	13,7	118,1
Chipre	14,4	12,8	88,9
Finlandia	12,8	10,9	85,2
Noruega	10,9	10,2	93,6
Islandia	7,9	10,0	126,6
Dinamarca	12,1	9,2	76,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE y la EU-SILC de EUROSTAT.

Es importante también destacar, en todo caso, que además de las situaciones de pobreza han crecido a lo largo de los años de crisis la desigualdad dentro de la infancia. De acuerdo a los datos de la EPDS del Gobierno Vasco, el índice Gini entre la población menor de 18 años ha pasado del 25,6 al 27,9 entre 2008 y 2014. Lo más significativo es, en cualquier caso, que si bien ha crecido la distancia entre los niños de clase alta (percentil 10 en la distribución de la renta) y los de clase media (percentil 50), la distancia que más ha crecido es la que separa a los niños de clase baja (percentil 10) de los de clase media. La distancia entre los niños/as pobres y de clase media era antes de la crisis mayor que la que hay entre los niños ricos/as y los de clase media, y ha crecido además durante la crisis en mayor medida. Se trata, como han puesto de manifiesto numerosos estudios, de un proceso de empobrecimiento de la pobreza¹², que también se produce entre los niños y niñas de la CAPV.

¹² En efecto, los efectos sociales de la crisis económica experimentados desde el año 2008 hasta muy recientemente no han sido nada "democráticos". Sus azotes más dañinos han recaído principalmente en los sectores más vulnerables de la sociedad. Allí, además, han encontrado víctimas propicias, debido a los bajos niveles de protección social de los que disfrutaban en España determinados segmentos de la población. El escaso desarrollo de la protección social para la infancia y las familias, así como el carácter fuertemente contributivo de la mayoría de prestaciones (en particular, las de protección frente al paro) han privado de colchones frente a la crisis a colectivos que, por sus características, están especialmente

Tabla 29. Evolución de la desigualdad infantil en Euskadi (2008/2014)

	2008	2012	2014
Gini <18	25,61	24,29	27,99
P90/p50	1,70	1,62	1,76
P59/P10	1,90	2,04	2,24

Fuente: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales de la CAPV.

2.3.3.5. Acceso a servicios de atención infantil, problemas de integración escolar y equidad educativa

Como se verá en las páginas siguientes, y como no podría ser de otra forma, los aspectos relacionados con la educación juegan un papel de primer orden en lo que se refiere a las necesidades y las problemáticas de las familias vascas, especialmente de aquellas que tienen hijos/as en edad de escolarización o formación. En este epígrafe se analizan muy brevemente –en la medida en que, en cualquier caso, la educación no es el objeto de atención preferente de este informe– algunas cuestiones relacionadas con el acceso a los servicios educativos y de atención infantil en la CAPV. Más concretamente, en este epígrafe se recoge un resumen de los datos disponibles en relación a las siguientes cuestiones:

- Porcentaje de la población menor nacida entre 2013 y 2015 atendida en centros de atención infantil y volumen de familias que no tienen acceso a ese tipo de servicios, a partir de los datos que recoge la EFH.
- La extensión de los problemas de inadaptación o fracaso escolar a los que se enfrentan las familias vascas, a también a partir de los datos que recoge la EFH.
- Algunos datos referentes a los problemas de equidad educativa a los que se enfrenta el sistema educativo vasco, a partir del análisis de las pruebas de PISA realizados por la entidad Save The Children para el País Vasco.

En lo que se refiere al acceso de los niños/as menores de tres años a los centros de atención infantil, la EFH señala que alcanza el 45% en el conjunto del grupo, oscilando entre el 22% de los niños/as que no han cumplido su primer año y el 64% de quienes tienen más de dos. Los datos de la tabla también indican que, en general, el acceso a estos centros es entre las familias monoparentales más bajo que en las familiares nucleares parentales¹³.

Tabla 30. Población menor nacida entre 2013 y 2015 por atención en centro o guardería, por tipo de familia y edad (%) (2015)

	0 años	1 año	2 años	Total
Parental con prole dependiente	25,5	50,6	65,7	46,3
Monoparental con prole dependiente	0,0	62,2	52,9	34,8
Total	22,8	50,4	64,1	45,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

necesitados de protección (Marí-Klose, P. Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (des)protección social en un contexto de adversidad. Panorama Social, nº 22, 2015).

¹³ Una encuesta anterior (la Encuesta de Necesidades Sociales de la CAPV, con información relativa a 2014) recoge un dato de interés: la asistencia a este tipo de centros está claramente determinada por la renta de las familias: si en el quintil 1 (es decir, el 20% de las familias con menor renta), el acceso a ese tipo de centros es del 33%, en los otros cuatro quintiles es del 51%, 56%, 69% y 59%. También se encuentra claramente determinada por otros factores interrelacionados con el anterior, como el nivel formativo de los padres y, muy especialmente, las madres.

Los datos de la EFH indican por otra parte que la ausencia de plazas en centros de atención infantil supone un problema para en torno a 1.100 de familias en la CAPV, con una incidencia cercana al 0,5% entre las familias parentales con prole dependiente.

Tabla 31. Familias sin plaza de guardería para los hijos/as menores por tipo de hogar o familia (%) (2015)

	Abs	%
Parental con prole dependiente	1.143	0,4
Monoparental con prole dependiente	-	-
Total	1.143	0,2

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

La EFH también ofrece algunos datos de interés sobre la extensión de los problemas de inadaptación o fracaso escolar que afecta a los menores de edad de la CAPV. De acuerdo a los datos de la tabla, el 0,7% de las familias se enfrenta a este tipo de problemas y en el 0,5% de las familias se puede hablar además de problemas graves. Se observa también, en la tabla, en qué medida la incidencia de este tipo en las unidades monoparentales (4,6%) es mucho más elevada que en las familias biparentales (1,6%).

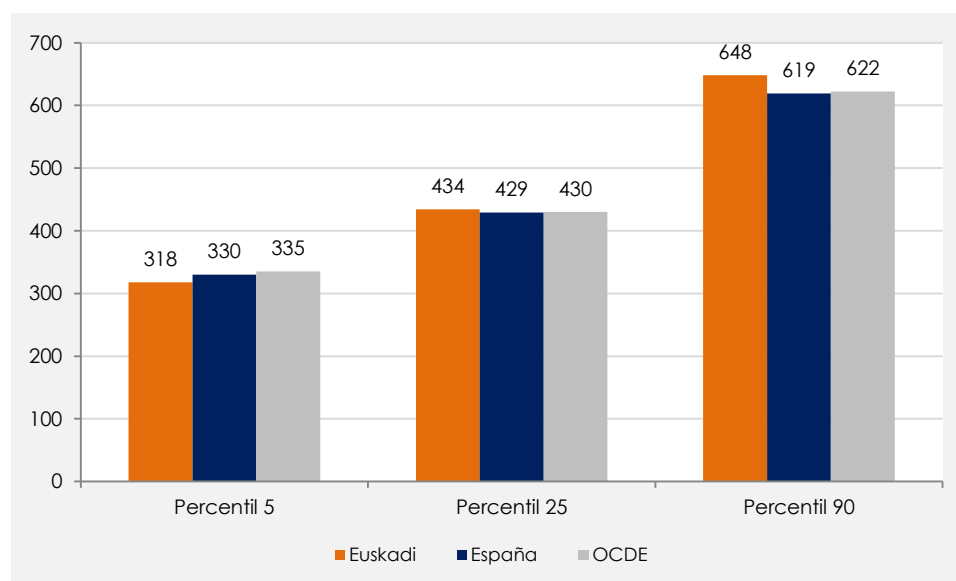
Tabla 32. Incidencia de los problemas graves relacionados los problemas de relación y convivencia por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Incidencia total	Incidencia grave
Parental con prole dependiente	1,6	1,0
Monoparental con prole dependiente	4,6	3,7
Total	0,7	0,5

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV.

Finalmente, cabe hacer referencia a algunos aspectos básicos relacionados con la desigualdad educativa en la infancia, en la medida en que está relacionada con la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad a la que posteriormente se hará referencia. De acuerdo a los datos recogidos por Save The Children¹⁴, la diferencia en la puntuación PISA entre percentil de más renta y el que menos es mayor en el País Vasco (330 puntos) que en el Estado español (289) y que la media de la OCDE (287).

Gráfico 11. Puntuación media en pruebas PISA por percentil de renta (2012)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

¹⁴ Save the Children. *Necesita mejorar. Por un sistema educativo que no deje a nadie atrás. Anexo Euskadi*. Madrid, 2016.

2.3.4. Valoración, conocimiento e impacto de las políticas familiares

Las fuentes de datos que se vienen manejando también ofrecen información sobre la valoración que la población vasca hace de las políticas familiares y de sus orientaciones, así como sobre el impacto y el conocimiento de esas políticas. En relación a esas cuestiones, en este epígrafe se van a analizar tres cuestiones de interés de cara a la definición del contexto económico y social en el que han de desarrollarse las políticas de familia y, más concretamente, a la valoración de su adecuación a las expectativas y necesidades de la población:

- La valoración que la población vasca hace en relación al papel de las instituciones en cuanto al fomento de la natalidad y el uso de diversas medidas relacionadas con la conciliación, a partir de la información recogida en el Sociómetro de 2016.
- El conocimiento, el uso y la valoración que las familias de la CAPV hacen de las medidas de apoyo a las familias, a partir de la información recogida en la Encuesta de Familias y Hogares.
- La capacidad de reducción de la pobreza que el conjunto del sistema de prestaciones económicas obtiene para los diversos grupos de edad.

En lo que se refiere a la percepción que la población vasca tiene de las políticas familiares, de acuerdo a los datos recogidos en la siguiente tabla, el 60% de la población vasca considera que las instituciones tienen la responsabilidad de fomentar la natalidad, con un porcentaje que llega al 64% entre quienes tienen hijos menores. El 38% de la población, y el 42% de los jóvenes, piensa por otra parte que debería ser obligatorio que padre y madre cogieran al menos una parte del permiso por parentalidad. Por último, el 83% de la población, y el 88% de quienes están en edad de criar a sus hijos/as, consideran que las instituciones deberían hacer más para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar.

Tabla 33. Porcentaje de población de la C.A. de Euskadi que indica algunas preferencias respecto a las políticas familiares, según características sociodemográficas (2015)

	De acuerdo con que las instituciones tienen la responsabilidad de promocionar la natalidad	Debería ser obligatorio que padre y madre se cogieran una parte del permiso tras el nacimiento	Las instituciones deberían hacer más para favorecer la conciliación entre la vida laboral y familiar
Hombre	60	38	81
Mujer	60	39	85
18-29 años	53	42	78
30-45 años	64	42	88
Con hijos/as menores	64	42	87
Con hijos/as mayores	60	33	82
Sin hijos	57	40	80
Total	60	38	83

Fuente: Elaboración propia a partir de Sociómetro Vasco nº 62.

Más allá de estos sondeos de opinión, la EHF de la CAPV recoge datos de interés sobre el uso que realizan las familias de las diferentes medidas de apoyo a las familias, y sobre la valoración que realizan de ellos. En ese sentido, la tabla siguiente analiza el conocimiento de las diversas ayudas en función del tipo de familia, con tasas de conocimiento de las prestaciones que cabe considerar bajas: las ayudas a las familias con hijos se conocen, por ejemplo, por el 40% de las unidades conyugales preparentales, el 55% de las parentales con prole dependiente o el 46% de las monoparentales con prole dependiente. Las relativas a la excedencia laboral tienen un grado de conocimiento algo mayor –el 62% en el caso de las familias parentales con prole dependiente–, así como las dirigidas a compensar la reducción de jornada para el cuidado de menores de 12 años, que conocen casi dos tercios de las personas en familias nucleares parentales con prole dependiente.

Tabla 34. Porcentaje de familias que conocen determinadas medidas de apoyo a las familias por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Total	Conyugal preparental	Parental con prole dependiente	Monoparental con prole dependiente
A familias con hijos/as	35,1	40,7	55,2	46,9
Excedencia laboral para el cuidado de ≤ 3	38,7	46,7	62,5	40,0
Contratación cuidado ≤ 3	18,2	21,8	25,3	18,9
Reducción jornada cuidado ≤ 12	39,9	53	64,2	43,2
Excedencia cuidado dependientes	31,8	40,2	44,2	34,5
Reducción jornada cuidado dependientes	31,2	41,6	43,9	36,1

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

En todo caso, entre quienes conocen estas ayudas, su aceptación es muy alta: entre el 95% y el 100% de las personas encuestadas que conocen estas ayudas, dependiendo del tipo de medida y del perfil de la familia, consideran necesarias estas medidas.

Tabla 35. Porcentaje de familias que conocen determinadas medidas de apoyo a las familias y las consideran necesarias por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Total	Conyugal preparental	Parental con prole dependiente	Monoparental con prole dependiente
A familias con hijos/as	98,2	99,5	98,2	100
Excedencia laboral para el cuidado de ≤ 3	97,7	97	97,4	98,7
Contratación cuidado ≤ 3	96,5	95,1	97,1	98,3
Reducción jornada cuidado ≤ 12	97,4	95,7	97,7	95,9
Excedencia cuidado dependientes	98,7	98,6	98,7	100
Reducción jornada cuidado dependientes	98,4	98,7	98,3	100

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

En lo que se refiere a su grado de utilización, no puede decirse que sea muy amplio. En efecto, el 25% de las familias nucleares con prole dependiente señala haber accedido a las ayudas por hijo/a, frente al 16% de las monoparentales, y apenas el 8,9% (el 4,1% en el caso de las monoparentales) a las ayudas para la excedencia laboral. Las ayudas a la reducción de la jornada han sido utilizadas por el 15% de las familias nucleares parentales con prole dependiente, y por apenas el 7,8% de las monoparentales.

Tabla 36. Porcentaje de familias que han accedido en algún momento a determinadas medidas de apoyo a las familias por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Total	Parental con prole dependiente	Monoparental con prole dependiente
A familias con hijos/as	8,4	25,4	16,3
Excedencia laboral para el cuidado de ≤ 3	2,9	8,9	4,1
Contratación cuidado ≤ 3	0,1	0,4	0
Reducción jornada cuidado ≤ 12	5	15,6	7,8
Excedencia cuidado dependientes	0,3	0,4	0,6
Reducción jornada cuidado dependientes	0,7	1,3	3,2

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

Finalmente, en lo que se refiere a la valoración que quienes las han utilizado hacen de estas ayudas, cabe hablar de dos situaciones diferentes: algo más del 70% de las personas consultadas consideran insuficientes o limitadas las ayudas por hijo/a. Sin embargo, el porcentaje de quienes consideran limitadas o insuficientes las

ayudas destinadas a la cobertura de las excedencias, reducciones de jornada y contratación de cuidadores/as se reducen a valores cercanos al 30% , y en el caso de la contratación de cuidadores/as, el 12%.

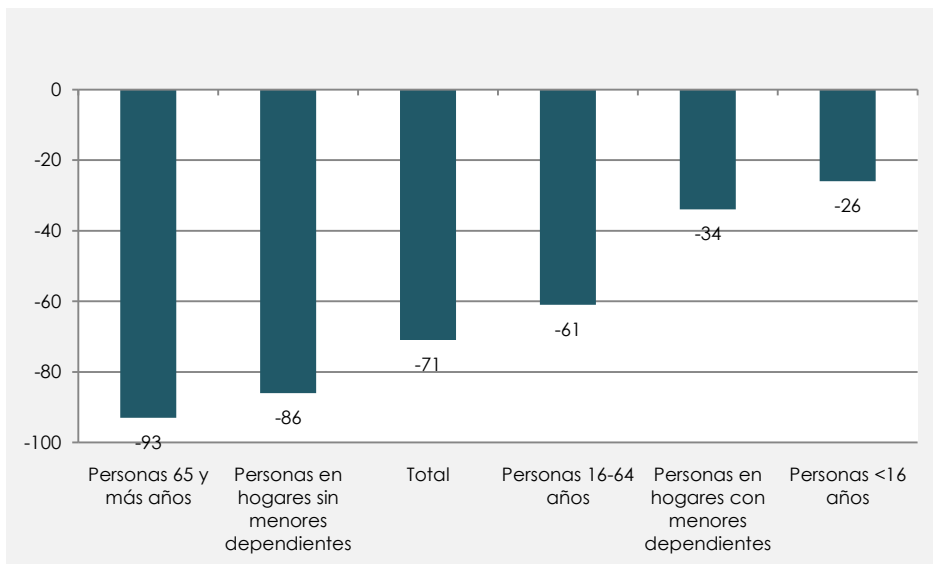
Tabla 37. Porcentaje de familias que han accedido en algún momento a determinadas medidas de apoyo a las familias y las consideran insuficientes, limitadas o de poca o ninguna ayuda, por tipo de grupo familiar (%) (2015)

	Total	Parental con prole dependiente	Monoparental con prole dependiente
A familias con hijos/as	72,4	71,7	74,3
Excedencia laboral para el cuidado de 3	30,4	29,8	27,5
Contratación cuidado <3	12,0	12,6	11,3
Reducción jornada cuidado <12	13,6	13,6	-
Excedencia cuidado dependientes	11,2	11,7	7,6
Reducción jornada cuidado dependientes	8,8	0,0	0,0

Fuente: Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Políticas Sociales. Encuesta de Familias y Hogares 2015.

Por último, ¿qué impacto tienen las prestaciones económicas, en su conjunto, en la reducción de la pobreza de las familias con hijos/as? ¿Reducen la pobreza en la misma medida que entre los demás grupos de edad? El siguiente gráfico recoge en qué medida el conjunto del sistema de prestaciones económicas –contributivas y no contributivas– reducen en Euskadi las tasas de pobreza relativa o bajos ingresos que existirían en caso de que las familias dependieran únicamente de los recursos que obtienen de su trabajo o de su capital. Como se observa en el gráfico, frente a tasas de reducción de la pobreza del 93% entre las personas mayores o del 86% entre los hogares sin menores dependientes, en el caso los menores de 16 años la pobreza sólo se reduce en un 26% y en los hogares con menores dependientes en un 34%.

Gráfico 12. Reducción de la tasa de pobreza relativa o bajos ingresos como consecuencia de las prestaciones sociales, por diversos tipos familiares. CAPV (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

Si bien esta capacidad de reducción de la pobreza se relaciona básicamente con la importancia de las prestaciones contributivas por jubilación, es también en este caso hacer referencia al carácter escasamente proinfantil del sistema general de prestaciones económicas, que beneficia en mayor medida a las personas mayores y/o que han desarrollado una dilatada, y estable, carrera profesional. En ese sentido, como se observa en la tabla siguiente, mientras el sistema de protección social establecido en la CAPV –que incluye las pensiones contributivas y no contributivas, junto al resto de las prestaciones de Seguridad Social y por

desempleo– reduce la pobreza del conjunto de la población más en Euskadi que en los demás países de la UE, en el caso de la población menor ocurre al revés, con una reducción de la pobreza mucho más reducida, sólo comparable a la de Italia o España. En relación a Europa, por tanto, la CAPV reduce mucho la pobreza del conjunto de la población, pero muy poco la de la población infantil y adolescente.

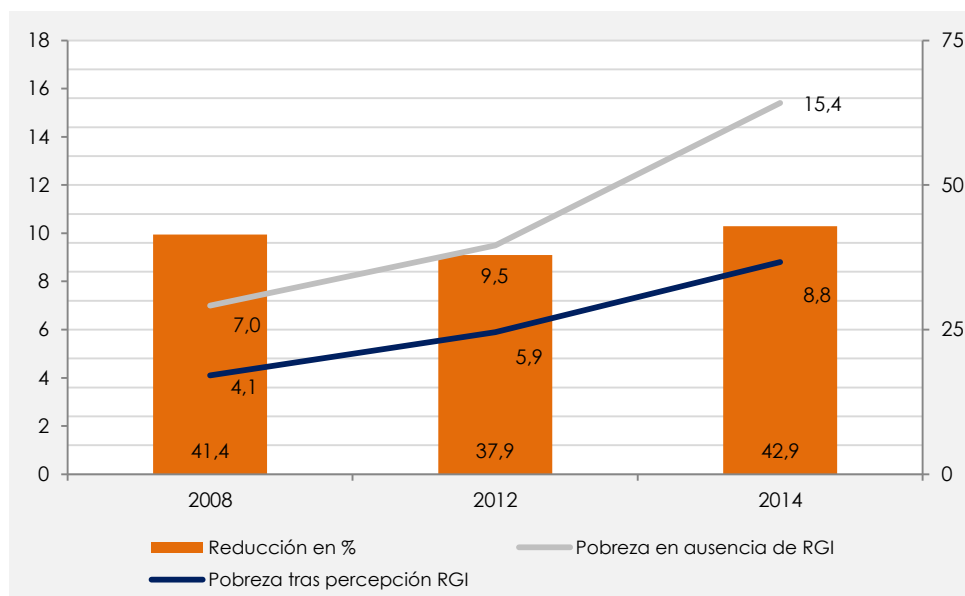
Tabla 38. Tasas de reducción de la pobreza en diversos países de la UE y en la CAPV, entre personas menores de edad y entre el conjunto de la población

	Conjunto de la población	Menores de 18 años
UE28	-61	-43
Bélgica	-64	-45
Dinamarca	-70	-61
Alemania	-62	-51
Francia	-70	-49
Reino Unido	-61	-54
Italia	-57	-28
CAPV*	-71	-26

Fuente: Elaboración propia a partir EU-SILC de Eurostat y ECV del INE

A la hora de analizar el impacto de las políticas públicas sobre el bienestar de las familias y de la infancia, no debe despreciarse en cualquier caso la capacidad de reducción de la pobreza infantil que tiene la RGI. El siguiente gráfico recoge la evolución de la pobreza infantil severa en Euskadi entre 2008 y 2014, y la que hubiera experimentado ese mismo indicador en ausencia del sistema RGI, así como la capacidad de reducción de las tasas de pobreza infantil severa de ese sistema. El gráfico pone claramente que, sin las prestaciones del sistema vasco de garantía de ingresos, la pobreza infantil habría pasado entre 2008 y 2014 del 7% al 15%. Sin embargo, su evolución real ha sido otra –del 4,1% al 8,8%– reduciendo en cada uno de los años analizados las tasas de pobreza severa de la población infantil en cerca de un 40%.

Gráfico 13. Evolución de las tasas de pobreza severa infantil en la CAPV con y sin RGI (2008/2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

2.4. El papel de las políticas familiares y el desarrollo de las políticas de familia en la CAPV

2.4.1. Un nuevo contexto para las políticas familiares: la (r)evolución silenciosa

El análisis de las políticas sociales desarrolladas en los países de nuestro entorno pone de manifiesto que a lo largo de las últimas décadas las políticas de apoyo a las familias han experimentado un importante crecimiento, tanto desde el punto de vista del gasto que se destina a esas políticas como desde el punto de vista del protagonismo político y social que se da a tales medidas. Las investigaciones que han analizado la magnitud y las causas de ese cambio señalan que –pese a la tendencia a la reducción del gasto en otras partidas de la protección social– se ha producido en lo que se refiere a las políticas familiares una suerte de (r)evolución silenciosa, en virtud de la cual la mayor parte de los países europeos han reforzado e intensificado sus sistemas de apoyo a las familias con hijos/as. En efecto, en una era de austeridad permanente y de retroceso de las políticas sociales en su conjunto, los países de la OCDE no han reducido sus políticas de apoyo a las familias; al contrario, las han reforzado en gran medida¹⁵. Como consecuencia de este cambio, las políticas familiares alcanzan una mayor centralidad en el conjunto de las políticas sociales. En efecto, tal y como son medidas por EUROSTAT, entre 1993 y 2014 las políticas de apoyo a las familias en la UE15 han pasado de representar el 7,6% al 8,2% del gasto en protección social y del 2% al 2,4% del PIB europeo.

Al objeto de contextualizar los datos que se ofrecen en el siguiente epígrafe, y el marco en el que se diseña, ejecuta y evalúa el III Plan de Apoyo a las Familias con Hijos/as en la CAPV, en este epígrafe se analizan de forma muy resumida algunos de los elementos básicos –todos ellos relacionados entre sí– que están modificando la concepción y la ejecución de las políticas familiares en la UE.

- La incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la necesidad de adecuar el Estado del Bienestar a esa nueva realidad.
- La preocupación por la caída de la fecundidad y el proceso de envejecimiento de las sociedades europeas
- El paradigma de los *años fundamentales* y la apuesta por la intervención precoz en la infancia.
- El crecimiento de la pobreza infantil y la creciente preocupación por la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad.

2.4.1.1. Incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, igualdad de género y corresponsabilidad

En lo que se refiere al primero de los elementos señalados, cabe recordar que la mayor parte de los cambios sociodemográficos señalados en el epígrafe 2.2 tienen que ver con un cambio que tiene aún mayor calado: la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, que, entre otros elementos, supone un cambio radical en las pautas de cuidado y atención de las personas dependientes, y más concretamente a los niños/as. Ese cambio en el acceso de las mujeres al mercado laboral obliga a modificar las pautas sociales para el cuidado infantil y tiene una consecuencia relativamente inesperada: los países que garantizan en mayor medida el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y las que ponen en marcha medidas más sólidas de conciliación de la vida familiar y laboral, así como los que avanzan en mayor medida en la igualdad de género y la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la crianza de los niños/as, son los únicos que mantienen tasas elevadas de fecundidad.

¹⁵ Ferragina, E., Seeleib-Kaiser, M., Determinants of a silent (r)evolution: understanding the expansion of family policy in rich OECD countries. *Social Politics*, vol. 22, n. 1, 2014, p.1-37.

En ese sentido, diversos trabajos demuestran que los niveles muy bajos de fecundidad que se dan en numerosas sociedades avanzadas son el resultado de las diferencias en el grado de igualdad de género existente en las distintas instituciones sociales. De acuerdo a estas investigaciones, para que la fecundidad aumente, es preciso que la igualdad de género esté presente tanto en el seno de las familias (lo que implica mayor igualdad de género en las tareas domésticas y el cuidado de los niños) como en otras instituciones sociales, incluyendo la educación y el mercado de trabajo, entre otras. De lo contrario, los costes de la fecundidad recaen desproporcionadamente en la mujer. Cabe pensar por tanto que la adaptación de la sociedad a unas nuevas relaciones de género es un prerrequisito para facilitar las funciones familiares respecto a los hijos/as y, por ende, para aumentar la natalidad. La igualdad de género es, en definitiva, la mejor política para el impulso de la natalidad, sostienen los expertos¹⁶.

2.4.1.2. Fecundidad, envejecimiento y política de apoyo a las familias

También la caída de la fecundidad, junto al progresivo envejecimiento de las sociedades europeas, ha jugado un papel relevante a la hora de explicar este nuevo protagonismo de las políticas de apoyo a las familias. No existe, ciertamente, una relación directa entre políticas públicas e incremento de la natalidad: los diversos análisis que se han realizado no encuentran un vínculo claro entre las diversas políticas públicas realizadas – prestaciones económicas, medidas de conciliación, atención infantil...– y las tasas de natalidad, y cabe pensar que existen otros condicionantes sociales –perspectivas económicas, configuración de las relaciones laborales, patrones de igualdad de género, etc.– que influyen en las tasas de natalidad de cada país, además de los propios condicionantes demográficos de largo alcance temporal, el aumento de la duración de la vida y el consecuente descenso histórico de la fecundidad. En todo caso, cuando se analiza el tipo de políticas que vienen desarrollando los países con tasas más elevadas de fecundidad, se observa que son los países con una oferta más amplia y variada de servicios y prestaciones de apoyo a las familias las que han conseguido mantener tasas de fecundidad más elevadas¹⁷.

2.4.1.3. La atención precoz en la infancia y el paradigma de los años fundamentales

El tercer elemento que explica el renovado interés por las políticas de familia, y de infancia, se relaciona con la creciente importancia que se da 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 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. Heckman (2006) ha resumido con claridad la importancia que la intervención precoz tiene en las perspectivas vitales de los niños¹⁸. Este autor es también uno de los investigadores que con más rigor han puesto de manifiesto la relación de coste

¹⁶ Esping-Andersen, G. et al. El déficit de natalidad en Europa. Colección de Estudios Sociales nº 33, La Caixa, 2013.

¹⁷ En el caso francés, por ejemplo, se ha demostrado que, si bien su coste es elevado, las prestaciones económicas tienen un impacto significativo en la fecundidad (así, una ayuda de 150 euros mensuales incrementaría la fertilidad en un 3,3%, especialmente mediante el incremento del número de terceros hijos/as). En todo caso, los expertos señalan que no es sencillo aislar el impacto de una sola medida y que contribución de las políticas familiares al incremento de la fecundidad se relaciona sobre todo con la existencia de una amplia combinación de medidas, y especialmente de servicios de cuidado orientados a reducir el coste oportunidad que para las mujeres tiene el hecho de ser madres. El éxito de Francia en lo que se refiere al impacto de las políticas de familia en sus elevadas tasas de fertilidad se debe por tanto al diversificado modelo que permite ofrecer a las familias recursos adicionales en forma de dinero, tiempo y servicios para la crianza de los hijos/as (Thevenon, O. The influence of family policies on fertility in France. En: Rinduss y Choe (Eds.) *Low fertility, institutions and their policies*. Springer, 2016.).

¹⁸ De acuerdo a este autor, "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, durante 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."

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 y niñas 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 desarrollen¹⁹.

El acceso de los niños y niñas a centros de educación infantil de suficiente calidad debe, pues, formar parte de una política verdaderamente eficaz en favor de la igualdad de oportunidades si se tiene en cuenta 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 y niñas 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.

2.4.1.4. Pobreza infantil y reproducción intergeneracional de la pobreza: el peso de la herencia económica, educativa, cultural y relacional

Otro de los elementos que se relaciona, en parte, con la creciente importancia que se da a las políticas familiares y de infancia es –como ya se ha señalado– el desplazamiento de los riesgos de pobreza hacia la población infantil y juvenil y, en otros términos, hacia las familias con hijos e hijas²⁰. Junto a esta cuestión, de carácter en parte coyuntural, es también patente la preocupación por las crecientes dificultades a la movilidad social y la preocupación por la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad²¹. En efecto, 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 que se viene registrando como consecuencia de la crisis 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. Así, 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 social²².

Todos los estudios coinciden al señalar que, en el actual contexto económico y social, 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 cualificado será cada vez más escaso y peor pagado. En ese sentido, una

¹⁹ 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 y niñas. 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 e hijas”.

²⁰ Diversos estudios han puesto de manifiesto la estrecha relación existente entre el tipo de políticas públicas y el riesgo de pobreza directamente asociado a la maternidad / paternidad. En ese sentido, los datos indican que en los países del Sur de Europa la maternidad/paternidad incrementa con claridad el riesgo de pobreza, especialmente entre los hogares con una vinculación más precaria al mercado de trabajo. Este efecto no se produce en los países del Norte y el Centro de Europa –es decir, el hecho de tener hijos/as no supone un mayor riesgo de pobreza– y se relaciona con la forma en la que están definidas las políticas sociales en los países de la Europa del Sur (Barbieri y Bozzon. Welfare, labour market deregulation and households' poverty risks: an analysis of the risk of entering poverty at childbirth in different European welfare clusters. *Journal of European Social Policy*, vol. 26, n. 2, 2016, p. 99-123).

²¹ Para la Fundación FOESSA, “la realidad de la pobreza es algo que se puede heredar y que de hecho se hereda. Los estudios analizados nos muestran una fuerte asociación entre las condiciones de vida de padres e hijos. No es extraño en los centros de servicios sociales ni en los espacios de las ONGs que actúan en este terreno, estar hoy atendiendo a los nietos de aquellos que atendieron hace 30 años, previo paso de los padres” (Flores Martos, R. *La transmisión intergeneracional de la pobreza. Factores, procesos y propuestas para la intervención*. Fundación FOESSA, 2016).

²² Peugny, C., *Le destin au berceau. Inégalités et reproduction sociale*. Serie: La République des Idées, Paris, Éditions du Seuil, La République des Idées, 2013, 112 p

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 más 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). 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 y los sistemas educativos para ofrecer, en los primeros años de vida, los estímulos y aprendizajes necesarios en ese nuevo contexto²³.

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, la capacidad de las familias para invertir en el futuro de sus hijos e hijas se irá volviendo también más desigual (SIIS, 2012). Todo ello obliga a plantear las políticas de infancia y familia, también, desde la perspectiva de la prevención de la pobreza y la desigualdad, dando prioridad a todas aquellas medidas orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades, promover la movilidad social, neutralizar el peso de la herencia familiar en el curso vital de niños/as y jóvenes.

2.4.1.5. El paradigma de la inversión social como respuesta a la creciente vulnerabilidad de las familias con hijos/as

Los elementos señalados han contribuido a la materialización de un cambio en las políticas sociales, mediante el desarrollo de lo que se ha denominado el enfoque o paradigma de la inversión social. Como se ha señalado en otros trabajos²⁴, 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, a los que se otorga 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 respecto a la familia y la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y niñas se considera un factor esencial de cara a la cohesión, 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 con 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 él. En cualquier caso, un elemento distintivo básico de este enfoque es la idea de que las políticas sociales deben considerarse un elemento productivo, esencial para el desarrollo económico y el crecimiento

²³ 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 e hijas 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 e hijas de las familias pobres se encuentran con barreras extraordinarias para avanzar en la escala social; por el contrario, los hijos e hijas de las familias ricas disfrutan de una extraordinaria protección frente al riesgo de descenso social”.

²⁴ Zalakain, J., Políticas de apoyo a las familias en Europa: nuevos contextos y nuevas orientaciones. *Zerbitzuan*, nº. 56 (2014).

del empleo, lo que constituye un cambio radical con la consideración de las políticas sociales como una carga económica y un obstáculo al crecimiento.

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 con anterioridad, de que los mecanismos que afectan a 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, de modo prioritario, en esa época y en ese ámbito.

2.4.2. Las políticas familiares vascas en el contexto europeo

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, el gasto público en prestaciones de apoyo a las familias resulta fundamental en la reducción de la pobreza infantil. Asimismo, y, desde una perspectiva más amplia, considerar el gasto público destinado a la infancia como una inversión social constituye una herramienta de enorme utilidad para la mejora del bienestar de toda la sociedad, y coincide, como se ha señalado, con los paradigmas conceptuales prevalentes a nivel de la Unión Europea en lo que se refiere al diseño de las políticas de protección social. Como se ha señalado en el capítulo introductorio, en este capítulo se realizará una aproximación dentro del contexto europeo a las políticas públicas vascas de apoyo a las familias. Esta aproximación se realizará a través de dos enfoques: uno basado en el gasto en políticas familiares –fundamentalmente, a través de los datos que proporciona la metodología SEEPROS– y, otro, a partir de una simulación realizada sobre diferentes tipos de familia para conocer el impacto económico de los beneficios fiscales y las prestaciones económicas en cada uno de ellos.

2.4.2.1. El gasto en políticas familiares de la CAPV en perspectiva comparada

Como paso previo al análisis del gasto comparado en políticas familiares, es preciso contextualizar la situación actual de las políticas de apoyo a las familias en la CAPV. De este modo, uno de los principales rasgos que las caracterizan es el importante crecimiento que han experimentado en los últimos años. Así lo ponen de manifiesto los datos recogidos por Eustat en la Cuenta de la Protección Social siguiendo la metodología del Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social²⁵ (SEEPROS), diseñada por Eurostat. Tal y como se desprende de los datos de la siguiente tabla, el gasto en la función familia e hijos/as, recogido a través de esta metodología, ha pasado del 0,22% del PIB en 1995 a un 0,71% en 2015 y del 1,15% del gasto en protección social al inicio del periodo a un 2,94% al final del mismo. En total, el conjunto de las administraciones públicas gastaron en la CAPV, en el año 2015, un total de 488,7 millones de euros en servicios y prestaciones económicas destinados a la familia y la infancia.

Tabla 39. Evolución de diferentes parámetros de gasto en familia/hijos-as en la CAPV 1995-2015

	Gasto en miles de euros	Incremento interanual del gasto	Gasto en euros por habitante	% de gasto sobre el PIB	% del gasto en Protección Social
1995	63.878	--	30,0	0,22%	1,15%
1997	83.578	31%	39,8	0,25%	1,35%
1999	99.499	19%	47,4	0,25%	1,47%
2000	110.179	11%	52,5	0,26%	1,50%
2001	130.399	18%	62,1	0,29%	1,63%
2002	137.501	5%	65,2	0,29%	1,60%
2003	175.164	27%	82,9	0,35%	1,90%

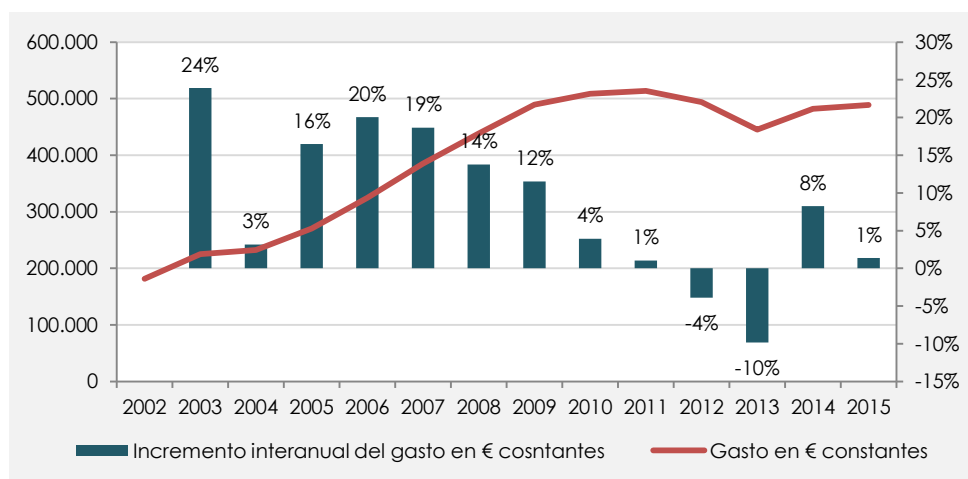
²⁵ Es preciso advertir que la metodología SEEPROS recoge los gastos en prestaciones económicas y servicios de atención directa en el ámbito de la familia y la infancia, pero no el gasto en beneficios fiscales. Asimismo, tampoco incluye determinadas prestaciones de apoyo a las familias con hijos/as, como es el caso de la RGI, que imputa a la función exclusión social.

2004	186.144	6%	88,0	0,34%	1,88%
2005	224.009	20%	105,4	0,38%	2,08%
2006	278.069	24%	130,3	0,44%	2,43%
2007	339.162	22%	158,3	0,50%	2,74%
2008	401.754	18%	186,2	0,58%	2,98%
2009	449.431	12%	206,9	0,68%	2,98%
2010	475.034	6%	218,1	0,70%	3,03%
2011	494.817	4%	226,5	0,73%	3,13%
2012	486.585	-2%	221,9	0,73%	3,03%
2013	445.771	-8%	203,4	0,68%	2,71%
2014	483.440	8%	220,9	0,72%	2,94%
2015	488.716	1%	223,2	0,71%	2,94%

Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y Cuentas Económicas; INE. Estadística del Padrón Continuo.

A pesar de que el balance global del periodo de dos décadas analizado revela un crecimiento muy notable del gasto en familias, es preciso puntualizar que la evolución ha sido desigual a lo largo del periodo. Se observa, en este sentido, una etapa inicial de expansión, entre 1997 y 2009, con incrementos interanuales muy importantes para la mayoría de los años considerados y una etapa posterior, desde el año 2010 hasta el 2015, en la que el ritmo de crecimiento se desacelera considerablemente, llegando a consignarse incluso un decremento consecutivo para los años 2012 y 2013.

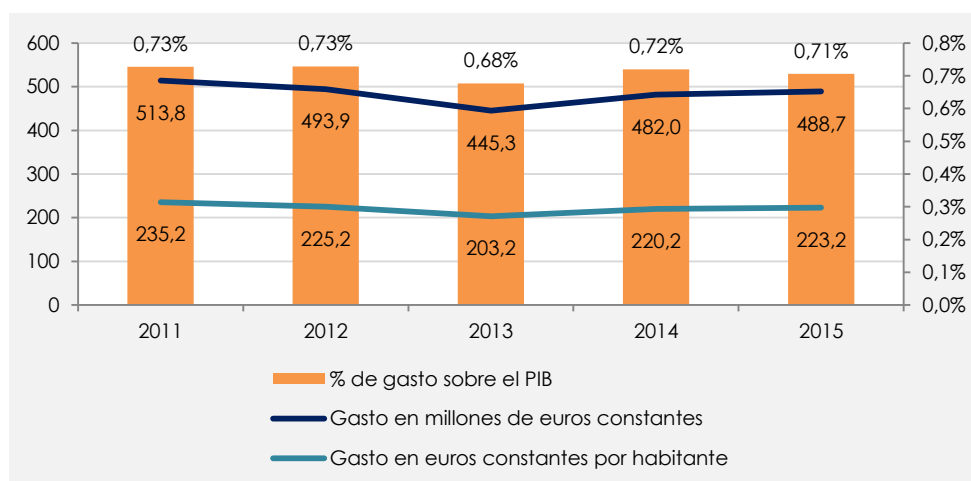
Gráfico 14. Evolución del gasto en familia/hijos-as y de su variación interanual (en euros constantes) en la CAPV. 2002-2015



Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social; INE. Índice de Precios de Consumo.

Si la atención se centra en el periodo de vigencia del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la CAPV (2011-2015), puede observarse cómo a partir de 2013, se reduce no solo el gasto en la función familia/hijos-as, sino también el peso relativo de este gasto sobre el conjunto del PIB de la CAPV, reduciéndose de este modo el esfuerzo de las administraciones públicas. Asimismo, las cifras de ejercicios posteriores, si bien revelan un cierta recuperación del gasto, registran unos parámetros inferiores a los de 2012, que retrotraen a la CAPV prácticamente a la situación que se daba al inicio de la pasada década.

Gráfico 15. Evolución de diferentes parámetros de gasto en familia/hijos-as en la CAPV 2011-2015



Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y Cuentas Económicas; INE. Estadística del Padrón Continuo.

La reducción observada a partir de 2012 en los niveles de gasto en la función familia/hijos no se ha debido tanto a disminución de las prestaciones en especie –que salvo para 2013, han mantenido niveles de gasto similares a los de 2011–, como a las prestaciones en efectivo que, tal y como puede observarse en la siguiente tabla se han reducido en un 4,2% entre los años 2011 y 2014²⁶.

Tabla 40. Evolución del gasto en familia/hijos por tipo. CAPV 1995-2014

	Prestaciones en efectivo		Prestaciones en especie		Total	
	Gasto en miles €	Incremento interanual %	Gasto en miles €	Incremento interanual %	Gasto en miles €	Incremento interanual %
1995	45.936	--	17.942	--	63.878	
1997	64.870	41,2%	18.708	4%	83.578	30,8%
1999	78.805	21,5%	20.694	11%	99.499	19,0%
2000	88.512	12,3%	21.667	5%	110.179	10,7%
2001	104.992	18,6%	25.407	17%	130.399	18,4%
2002	107.379	2,3%	30.122	19%	137.501	5,4%
2003	141.425	31,7%	33.739	12%	175.164	27,4%
2004	146.536	3,6%	39.608	17%	186.144	6,3%
2005	159.993	9,2%	64.016	62%	224.009	20,3%
2006	195.801	22,4%	82.268	29%	278.069	24,1%
2007	222.325	13,5%	116.836	42%	339.161	22,0%
2008	246.759	11,0%	154.995	33%	401.754	18,5%
2009	245.785	-0,4%	203.646	31%	449.431	11,9%
2010	280.372	14,1%	194.662	-4%	475.034	5,7%
2011	290.959	3,8%	203.858	5%	494.817	4,2%
2012	280.073	-3,7%	206.512	1%	486.585	-1,7%
2013	254.632	-9,1%	191.139	-7%	445.771	-8,4%
2014	278.620	9,4%	204.820	7%	483.440	8,5%
1995-2014 %	--	506,5%	--	1041,6%	--	656,8%
2011-2014 %	--	-4,2%	--	0,5%	--	-2,3%

Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social.

²⁶ Debe aquí señalarse que las prestaciones en metálico incluyen tanto las que son competencia de la Seguridad Social, incluyendo los permisos por maternidad y paternidad, como el gasto que realiza el Gobierno Vasco en el marco de este Plan.

De acuerdo con la metodología SEEPROS y considerando las limitaciones que presenta –como se ha dicho no incluye ni los importes atribuidos a las desgravaciones fiscales a la familia, ni prestaciones económicas como la RGI–, desde un punto de vista comparado puede destacarse también que en la actualidad el gasto vasco es inferior al que se realiza en los países de la UE e incluso, cuando se analiza en términos de gasto en relación al PIB o al gasto por habitante, al que se realiza en el conjunto del Estado. Efectivamente, desde un punto de vista comparado, la CAPV presenta un nivel de gasto en familias menor que el que se da en el conjunto del Estado, tanto en lo que respecta a las prestaciones en efectivo –donde la diferencia es menor–, como en las prestaciones en especie, donde el gasto por habitante en el Estado es casi un 33% mayor que el que se realiza en la CAPV.

Tabla 41. Gasto en la función familia/hijos-as (en miles de euros). CAPV-España 2014

	CAPV			España		
	Total	% PIB	Por habitante	Total	% PIB	Por habitante
Prestaciones en efectivo	278.620	0,41%	127,3	5.622.103	0,52%	120,6
Prestaciones en especie	204.820	0,30%	93,6	8.029.315	0,75%	172,2
Total	483.440	0,72%	220,9	13.651.417	1,27%	292,8

Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a partir de las Estadísticas Integradas de Protección Social en Términos SEEPROS.

Tabla 42. Gasto en la función familia/hijos-as (en miles de euros) por tipo. CAPV-España 2012

	CAPV			España		
	Total	% PIB	Por habitante	Total	% PIB	Por habitante
Prestaciones en efectivo						
Mantenimiento de rentas durante la maternidad*	153.380	0,23%	69,9	2.355.689	0,23%	49,8
Asignación familiar por hijo/a a cargo	39.963	0,06%	18,2	1.797.454	0,17%	38,0
Subsidio de natalidad	5.672	0,01%	2,6	31.347	0,00%	0,7
Pagos complementarios del empleador/a y otras prestaciones	81.058	0,12%	37,0	863.304	0,08%	18,3
Total	280.073	0,42%	127,7	5.047.793	0,49%	106,8
Prestaciones en especie						
Alojamiento	83.155	0,12%	37,9	--	--	--
Educación 0-3 años	78.641	0,12%	35,9	--	--	--
Otras prestaciones	44.716	0,07%	20,4	--	--	--
Total	206.512	0,31%	94,2	8.861.057	0,85%	187,5
Total	486.585	0,73%	221,9	13.908.850	1,34%	294,3

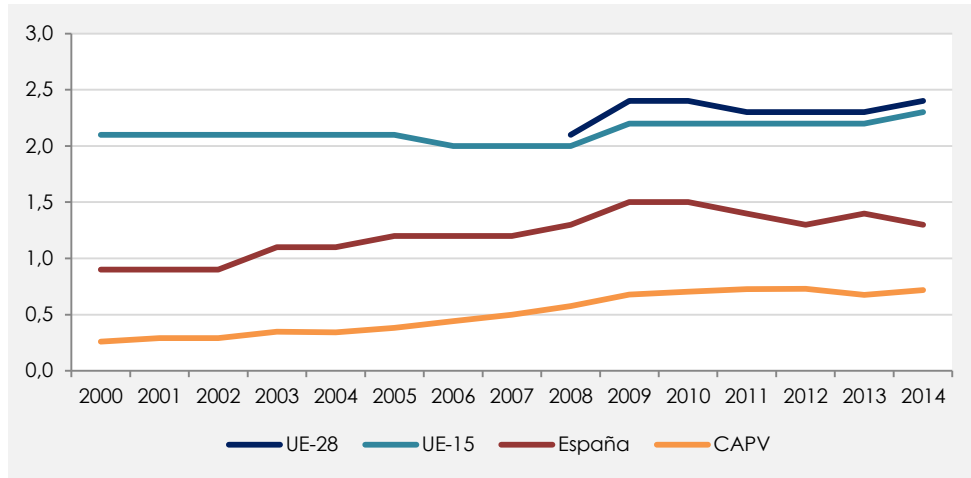
*Incluye permiso parental.

Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a partir de las Estadísticas Integradas de Protección Social en Términos SEEPROS.

A falta de datos más actuales, el detalle del gasto en la función familias/hijos-as que recoge SEEPROS para el año 2012, pone de manifiesto que las diferencias más importantes que con respecto al conjunto del Estado se dan en la CAPV tienen que ver, en buena medida, con un menor gasto en las prestaciones económicas por hijo/a a cargo y, sobre todo, por la menor cuantía que en la CAPV representan las prestaciones en especie. De hecho, cuando se analizan las diferencias entre ambos territorios desde el punto de vista de la distribución del gasto, se observan diferencias considerables ya que mientras la CAPV destina en 2012 el 58% del gasto a las prestaciones económicas, y solo un 42% a los servicios de atención directa, en el caso español éstas suponen el 36% de todo el gasto y las prestaciones en especie, el 64%.

Al margen de que puedan existir algunas diferencias de tipo metodológico entre los distintos órganos encargados de aplicar la metodología SEEPROS y, suponiendo que los datos analizados pueden matizarse considerando, por ejemplo, la orientación diferencial de las prestaciones en efectivo a favor de los colectivos (y, por tanto, regiones) con menos recursos o la exclusión de este análisis de la dimensión familiar de las rentas mínimas que actúan en términos compensatorios, lo cierto es que la CAPV presenta en el momento actual y con respecto al conjunto del Estado un menor nivel de gasto en protección a las familias.

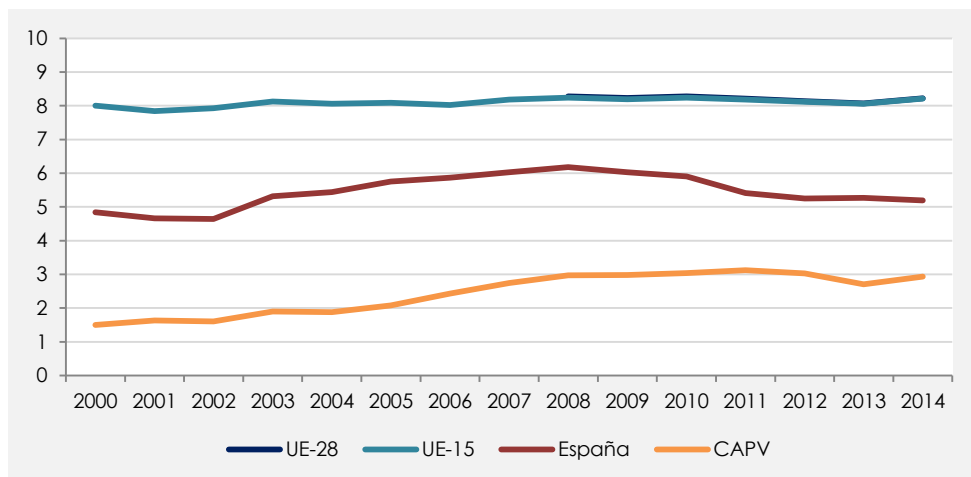
Gráfico 16. Evolución del gasto en la función familia e hijos/as en la UE-28, UE-15, España y la CAPV (% sobre el PIB)



Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y EUROSTAT. ESSPROS.

Cabe apuntar, además, que cuando la comparación se realiza con el resto de los países de la UE –a partir de la metodología SEEPROS– las diferencias entre la CAPV y el conjunto de Europa siguen siendo todavía muy importantes. Mientras en 2014, la UE-28 destinó un 2,4% de su PIB a estas prestaciones, y el conjunto del Estado un 1,3%, la CAPV destina un 0,72% de su PIB a estas ayudas. Si bien es cierto que desde el año 2000 la CAPV ha multiplicado por 2,7 la proporción del PIB que destina a esta función, mientras que la UE apenas lo ha modificado, la diferencia con los países de Europa es todavía muy abultada cuando se analiza el gasto desde esta perspectiva. En este sentido, alcanzar la media de la UE-28 supondría, multiplicar por algo más de 3 el gasto de 2014, pasando de los 483 millones de euros consignados en este ejercicio a aproximadamente 1.600 millones, lo que en las actuales circunstancias económicas puede considerarse un reto imposible de alcanzar. La situación es muy similar si, en lugar de analizar el gasto en relación al PIB, se analiza en relación al conjunto del gasto en protección social. En este caso se observa que la CAPV destina un 2,94% de todo el gasto en protección social a esta función, frente al 8,22% de la UE-28 y el 5,19% de España.

Gráfico 17. Evolución de la proporción de gasto en la función familia e hijos/as sobre el conjunto del gasto en protección social en la UE-28, UE-15, España y la CAPV (% sobre el PIB)



Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y EUROSTAT. ESSPROS.

Desde otra perspectiva, puede afirmarse también que la CAPV 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.

Tabla 43. Gasto en prestaciones de protección social por funciones. UE-28 y CAPV 2014
(en % del PIB)

	CAPV	UE-28	CAPV UE28=100
Enfermedad	6,22	8,1	76,8
Invalidez	1,71	2,0	85,5
Vejez	10,21	11,1	92,0
Supervivientes	2,43	1,6	151,9
Familia/Hijos	0,72	2,4	30,0
Desempleo	2,28	1,4	162,9
Vivienda	0,21	0,6	35,0
Exclusión social	0,73	0,5	146,0
Total	24,50	27,6	100,0

Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y Cuentas Económicas; INE. Estadística del Padrón Continuo.

Efectivamente, Euskadi destina a todas las prestaciones de protección social –salvo, desempleo, exclusión social y supervivientes– una proporción del PIB menor que el conjunto de la UE-28. Pero es precisamente en la función de familia, seguida de cerca de la de vivienda, donde la diferencia es mayor. Así, si por ejemplo en la función de vejez la CAPV gasta en torno a un 92% de la media UE y en exclusión un 146%, en el ámbito de la familia sólo se gasta, en términos de relación al PIB, un 30% de lo que se gastaría en caso de convergencia con la UE. El dato apunta, como otros que ya se han ido señalando, a un diseño del sistema de protección social que protege a las familias con hijos/as y, en particular, a la infancia menos que a otros grupos de edad, a diferencia de lo que ocurre en otros países.

Además de a partir de los datos que proporciona SEEPROS, una forma alternativa de analizar el gasto público destinado a las familias es considerar de manera complementaria el gasto fiscal, es decir, las deducciones y desgravaciones practicadas en el sistema impositivo como herramienta de apoyo a las familias. En el caso de la CAPV, resulta importante tener en cuenta este tipo de beneficios fiscales, ya que, como se analizará más adelante, tienen un impacto notable en los ingresos disponibles de las familias.

Tabla 44. Gasto público en la función familia por países y tipo de gasto. 2013
(en % del PIB)

	Prestaciones en efectivo	Prestaciones en especie	Desgravaciones fiscales	Total
Dinamarca	1,4	2,2	0,0	3,7
Francia	1,6	1,3	0,8	3,7
Hungría	1,9	1,1	0,7	3,6
Islandia	1,2	2,4	0,0	3,6
Luxemburgo	2,7	0,9	0,0	3,6
Suecia	1,4	2,2	0,0	3,6
Bélgica	1,8	1,0	0,5	3,4
Irlanda	2,4	0,9	0,1	3,4
República checa	1,6	0,6	0,9	3,2
Finlandia	1,5	1,7	0,0	3,2
Noruega	1,2	1,8	0,1	3,2
Alemania	1,1	1,1	0,9	3,1
Austria	1,9	0,7	0,0	2,6
Estonia	1,6	0,4	0,2	2,2
Eslovaquia	1,5	0,5	0,0	2,1
Italia	0,8	0,7	0,5	2,0
Eslovenia	1,4	0,6	0,0	2,0
Holanda	0,7	0,7	0,5	1,8
España	0,5	0,8	0,1	1,5
Portugal	0,7	0,5	0,2	1,4
CAPV	0,39	0,29	0,46	1,1

Fuentes: elaboración propia a partir de EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y OECD.Stat

Para calcular ese tipo de gasto, se han añadido a los datos recogidos anteriormente el gasto fiscal que según la OCDE realizan los países de Europa en exenciones y desgravaciones tributarias directamente relacionadas con la política de apoyo a las familias. Para la CAPV, se han utilizado los datos recogidos en las tablas anteriores a partir de la metodología SEEPROS y, para el gasto fiscal, los que se indican en el Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca para 2013. Sin embargo, aun teniendo en cuenta este tipo de gasto, si se observa el conjunto del gasto público en políticas de apoyo a las familias en relación al PIB, la CAPV se situaría a la cola de los países de la UE. Mientras el gasto total asciende en Francia o Dinamarca al 3,7 del PIB, en el caso de la CAPV el gasto total equivaldría al 1,14% del PIB, por detrás de los países de la UE analizados.

2.4.2.2. El impacto de los beneficios fiscales y las prestaciones económicas en diversos tipos de familias

Si bien el análisis precedente, a partir de las cifras de gasto agregado para el conjunto de la CAPV, permite valorar el esfuerzo global que las administraciones públicas realizan en este tipo de servicios y prestaciones, de sus datos no es posible extraer la capacidad redistributiva que tienen estas políticas, ni tampoco su impacto en la renta disponible de los diversos tipos de familia existentes. Para completar, por tanto, este análisis en este apartado se analiza el impacto combinado de las prestaciones económicas y los beneficios fiscales en Euskadi y para una serie de familias tipo que comparten ciertas características básicas en cuanto a sus ingresos y su composición, comparando la situación de las familias en la CAPV con la de algunos países europeos²⁷.

Desde un punto de vista metodológico, el análisis realizado se basa en una simulación hecha sobre 12 tipos de familia, para los que se dispone de información representativa²⁸, a los que le son aplicados diversos parámetros variables. Es importante indicar dos limitaciones metodológicas importantes de este tipo de microsimulaciones, especialmente cuando se pretende comparar la situación de diversos países. Por una parte, se da por supuesto que todas las familias hacen un uso efectivo de las prestaciones disponibles (es decir, que las conocen, las demandan y, finalmente, las administraciones las conceden a todas las familias que cumplen los requisitos de acceso); por otra parte, la herramienta de simulación de la OCDE no contempla muchas de las deducciones específicas –por ejemplo, las referidas a los gastos de atención infantil– que existen en diversos países y que pueden tener un impacto importante en las cantidades que finalmente las familias abonan a Hacienda. Por lo demás, en lo que se refiere a las composiciones familias, se han tenido en cuenta 12 configuraciones diferentes, agrupadas en cuatro grandes tipos:

- Tipo 1. La familia de Tipo 1 está configurada como una familia compuesta por un solo progenitor (hogar monoparental) y dos hijos, el menor de los cuales tiene seis años. En cuanto a los ingresos del progenitor, se consideran tres posibilidades: (1a) que los ingresos del hogar equivalen al 50% del

²⁷ El ejercicio realizado profundiza en la línea ya iniciada en otros trabajos (SIIS, 2014) y se basa en el método de los paquetes familiares desarrollado por Bradshaw y Finch, 2002.

²⁸ Cabe hacer, antes de pasar a los resultados de la simulación, algunas observaciones en relación a la información con la que se parte. (1) Para los datos de la muestra de países seleccionados se ha recurrido a la base de datos online de la OCDE (OECD Family Database). El año de referencia es 2012 y la calculadora ofrece datos para el conjunto del Estado, por lo que es posible que se incurra, sobre todo en países con un grado más o menos elevado de descentralización como Alemania, en una cierta infraestimación del nivel de ayuda debido a la existencia de sistemas regionales y/o locales de prestaciones sociales y familiares. (2) Los datos correspondientes a Madrid, Navarra, Cataluña y la CAPV se refieren a diversos años y proceden de estimaciones propias, tanto en lo relativo a los ingresos medios como a las prestaciones familiares y de garantía de unos ingresos mínimos, la cuota por IRPF y las cotizaciones a la Seguridad Social. A pesar de que los ingresos o pagos procedentes de los sistemas autonómicos se han calculado para los TTHH, en lo relativo a los ingresos y pagos de ámbito estatal (básicamente Seguridad Social) se han empleado los mismos datos que para el conjunto de España. Para el cálculo de las prestaciones económicas de garantía de unos ingresos mínimos que puede recibir una familia vasca se ha recurrido a la calculadora de Lanbide para determinar la cuantía de la RGI aplicando los estímulos al empleo. (3) Para el cálculo de las deducciones se han empleado tres simuladores de declaración de renta (IRPF) para 2014: el simulador de renta de la AEAT para Cataluña y Madrid²⁸; el simulador de renta de la Diputación Foral de Navarra²⁸; y el simulador de renta Zergabidea, de la Diputación Foral de Gipuzkoa. (4) Para el análisis se tiene en cuenta tanto la carga fiscal derivada del IRPF como las cotizaciones a la Seguridad Social. (5) Las ayudas familiares que se tienen en cuenta son exclusivamente las prestaciones por hijo a cargo, no así las eventuales asignaciones extraordinarias de pago único debidas a partos múltiples, etc. Así pues tendremos en cuenta (i) la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo menor de 18 años de la Seguridad Social, (ii) las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo del Gobierno Vasco; y (iii) la ayuda económica para las familias donde se haya producido un nacimiento, adopción, tutela o acogimiento de la Generalitat de Cataluña. (6) En todos los casos se considera que no hay derecho a prestaciones por desempleo, pero sí las prestaciones de garantía de ingresos, así como cotizaciones a la Seguridad Social y contribuciones por IRPF. En cuanto a las prestaciones económicas de garantía de ingresos mínimos, se tendrán en cuenta la Renta de Garantía de Ingresos del Gobierno Vasco, la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid y la Renta Mínima de Inserción de la Generalitat de Cataluña. (7) Dado que todas las prestaciones consideradas son comunes a los Territorios Históricos y que los sistemas tributarios forales de las tres provincias tienen un grado elevado de armonización, se simulará el impacto de los beneficios fiscales y de las prestaciones para el Territorio de Gipuzkoa, pues sus resultados son extrapolables a Bizkaia y Álava.

salario medio de su país/región (ingresos bajos); (1b) que equivalen al 100% de la renta media (ingresos medios) y (1c) que equivalen al 150% (ingresos altos).

- Tipo 2. La familia de Tipo 2 queda configurada como una familia compuesta por dos progenitores (familia biparental) y dos hijos, el menor de los cuales tiene seis años. En lo relativo a las rentas de los progenitores, se consideran tres opciones: (2a) que los ingresos del hogar equivalgan al 50% del salario medio (ingresos bajos), (2b) que equivalgan al 150% del salario medio (ingresos medios) y (2c) que equivalgan al 200% (ingresos altos)²⁹.
- Tipo 3. El Tipo 3 está formado por familias biparentales con tres hijos, el menor de los cuales tiene seis años. En lo atinente a los ingresos, se consideran tres opciones: (3a) que los ingresos del hogar equivalgan al 50% del salario medio (renta baja), (3b) que equivalgan 150% (renta media) y (3c) que equivalgan al 200% (renta alta).
- Tipo 4. El tipo 4 está formado por familias biparentales con cuatro hijos, el menor de los cuales tiene 6 años. Se consideran tres opciones en cuanto a los ingresos: (4a) que el hogar tenga unos ingresos equivalentes al 50% del salario medio del país/región (renta baja), (4b) que tenga unos ingresos equivalentes al 150% (ingresos medios) y (4c) que tenga unos ingresos equivalentes al 200% (ingresos altos).

Los resultados obtenidos se muestran en la siguiente tabla que recoge el montante anual de las ayudas a las familias recibidas por las familias de tipo 1, 2, 3 y 4 en los países y regiones considerados, en función de sus diferentes ingresos. En los datos consignados se incluyen no solo las prestaciones provenientes de la función familia/hijos, sino también las prestaciones sociales o de garantía de ingresos), de ayuda a la vivienda y de activación laboral. La tabla muestra, por tanto, el total de las prestaciones anuales recibidas por los tipos familiares considerados, expresado como porcentaje del salario medio anual del país/región, diferenciando cada tipo de prestación.

²⁹ En la medida en que implica una cierta puesta en común de bienes y obligaciones, tradicionalmente se ha venido considerando que el matrimonio opera como un mecanismo igualador. Pero los datos indican que en los últimos años esto ha dejado de ser así, debido al incremento de los emparejamientos selectivos con personas de nuestro mismo nivel socioeconómico (*assortative mating*). Vid. Greenwood *et al.*, 2014.

Tabla 45. Cuantía anual de las prestaciones sociales y de familia, de vivienda y de activación laboral para determinados tipos de familia con rentas variables (% sobre el salario medio)

Tipo 1: Hogares monoparentales con dos hijos/as												
	Tipo 1a (renta baja)				Tipo 1b (renta media)				Tipo 1c (renta alta)			
	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB
Francia	4,2	6,6	0	0	4,2	0	0	0	4,2	0	0	0
Suecia	14,8	8,3	0	3,5	14,8	0	0	5,6	14,8	0	0	5,6
Reino Unido	20	7,1	0	0,4	3	0	0	0	3	0	0	0
Alemania	16,2	2,1	0	0	9,9	0	0	0	9,9	0	0	0
Madrid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cataluña	2,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAPV	0	12,6	0	7,6	0	0	0	0	0	0	0	0
Tipo 2: Hogares biparentales con dos hijos/as												
	Tipo 2a (renta baja)				Tipo 2b (renta media)				Tipo 2c (renta alta)			
	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB
Francia	4,2	3,3	0	0	4,2	0	0	1,6	4,2	0	0	0
Suecia	6,9	4,9	0	5,5	6,9	0	0	9,1	6,9	0	0	11,2
Reino Unido	20	9,5	0	0,4	3	0	0	0	3	0	0	0
Alemania	10,1	2,8	0	0	9,9	0	0	0	9,9	0	0	0
Madrid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cataluña	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAPV	0	12,6	0	10,2	0	0	0	0	0	0	0	0
Tipo 3: Hogares biparentales con tres hijos/as												
	Tipo 3a (renta baja)				Tipo 3b (renta media)				Tipo 3c (renta alta)			
	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB
Francia	16,2	6,1	0	0	16,2	0	0	1,7	16,2	0	0	0
Suecia	11,6	7,4	0	5,5	11,6	0	0	9,1	11,6	0	0	11,2
Reino Unido	27,7	10,8	0	0,4	3	0	0	0	3	0	0	0
Alemania	22,9	6,3	0	0	15,1	0	0	0	15,1	0	0	0
Madrid	2,8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cataluña	3,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra	3,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAPV	5,8	12,6	0	12,9	1,3	0	0	0	1,3	0	0	0
Tipo 4: Hogares biparentales con cuatro hijos												
	Tipo 4a (renta baja)				Tipo 4b (renta media)				Tipo 4c (renta alta)			
	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB	AF	AV	GMI	IWB
Francia	23,7	10,6	0	0	23,7	0	0	1,8	23,7	0	0	0
Suecia	17,9	7,4	0	5,5	17,9	0	0	9,1	17,9	0	0	11,2
Reino Unido	38,4	12,1	0	0,4	5,9	0	0	0	5,9	0	0	0
Alemania	32,5	8,3	0	0	20,9	0	0	0	20,9	0	0	0
Madrid	3,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cataluña	4,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra	4,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CAPV	6,7	12,6	0	15,5	1,3	0	0	0	1,3	0	0	0

Los acrónimos del cuadro representan las Ayudas a la Familia (AF), las Ayudas a la Vivienda (AV), los prestaciones de garantía de unos ingresos mínimos (*guaranteed minimum income* [GMI]) y las prestaciones de activación laboral (*in-work benefits* [IWB]).

Fuente: OCDE, Eustat e INE.

A partir de los resultados obtenidos, la primera conclusión que puede extraerse para la CAPV –y también para las comunidades autónomas incluidas en el análisis– es que Euskadi encuentra muy lejos de la muestra de países de la OCDE seleccionados en lo que se refiere a las prestaciones familiares para cada una de las configuraciones familiares típicas consideradas:

- En el caso de las familias del Tipo 1, mientras que en los cuatro países europeos seleccionados las familias reciben como promedio un montante de ayudas familiares equivalente al 10,3% del salario medio del país, en ninguna de las regiones españolas las familias monoparentales serían receptoras de ayudas familiares. Esto se debe a dos razones. Por un lado, a que la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social para familias no numerosas establece un límite de ingresos de 11.547,96 euros, más un 15% por cada hijo o menor acogido a partir del segundo (i.e. 13.280 euros para dos hijos a cargo). Este límite resulta compatible con el 50% de los ingresos medios de la mayoría de provincias españolas, pero no con los de Madrid, Navarra ni la CAPV. La segunda razón es que la prestación por hijo/a del Gobierno Vasco “por segundo hijo o segunda hija” se limita a dos

pagos: uno correspondiente al año de nacimiento del hijo/hija, y otro correspondiente al año en que el hijo/hija cumpla un año de edad (art. 7.3.a del Decreto 30/2015 de ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo).

- En el caso de las familias del Tipo 2, mientras que en los cuatro países seleccionados las familias reciben como media un montante de ayudas familiares equivalente al 7,8% del salario medio del país, en la CAPV estas familias biparentales no serían perceptoras de ayudas.
- En el caso de las familias del Tipo 3, mientras que en los cuatro países seleccionados las familias reciben como promedio un montante de ayudas familiares equivalentes al 14,2% del salario medio del país, en la CAPV el montante apenas alcanza el 3%.

La situación de las familias de la CAPV cambia cuando la atención se centra en las prestaciones complementarias de vivienda e ingresos (AV, GMI e IWB). Aquí es preciso distinguir entre las familias de ingresos bajos, por un lado, y las familias de ingresos medios por el otro –las familias de ingresos altos solo reciben prestaciones complementarias de ingresos laborales en Suecia–:

- A diferencia de lo que ocurre en el conjunto de países europeos seleccionados –y a semejanza de lo que ocurre en Madrid, Navarra y Cataluña–, las familias vascas de ingresos medios no reciben ningún tipo de prestación complementaria de ingresos laborales o para el pago del alquiler. Esto se debe a que las familias con unos ingresos netos por encima, aproximadamente, de los 1.300 euros (familias tipo 1 y 2) y de los 1.350 (familias numerosas) quedan excluidas de la renta complementaria de ingresos del trabajo y por consiguiente de la prestación complementaria de vivienda.
- La situación cambia cuando se trata de familias de ingresos bajos. Aquí las familias de la CAPV disfrutan de una situación similar a la de los cuatro países analizados y difiere al mismo tiempo de forma significativa de la de las familias catalanas, navarras y madrileñas. Esto último se debe a que (a) obtener ingresos equivalentes al 50% del salario medio en Cataluña (13.250€), en Navarra (13.908€) y en Madrid (15.400€) es incompatible con percibir cualquier renta complementaria de ingresos –el límite máximo en Madrid es de 6.385,32€ anuales; de 11.545€ en Navarra y de 7.743€ anuales en Cataluña–; y (b) los programas catalán, navarro y madrileño de renta mínima de inserción no contemplan ayudas complementarias a la vivienda.

Ahora bien, el anterior análisis se ha realizado solo desde la perspectiva de las prestaciones directas a las que las familias tienen acceso en función de su composición y de su renta. En efecto, la ratio gasto social/PIB es habitualmente empleada para evaluar la generosidad de los sistemas de bienestar en los análisis comparados. Sin embargo, es preciso completar esta visión parcial y considerar también los efectos de los sistemas fiscales en las políticas familiares. Un menor gasto en políticas familiares podría quedar compensado con –o, incluso, podría explicarse por– (a) una menor presión fiscal del sistema tributario en sí, o (b) por los mayores beneficios fiscales orientados específicamente a la protección social de las familias³⁰.

En la siguiente tabla se presenta, por una parte, la presión fiscal soportada y por otra la variación de ingresos operada por los sistemas de impuestos y transferencias para los distintos tipos de familia considerados³¹.

Tabla 4.6. Impacto de la presión fiscal y variación de los ingresos después de impuestos y transferencias para determinados tipos de familia con rentas variables

	Presión fiscal por impuestos directos
--	---------------------------------------

³⁰ En efecto, Adema *et al.* (2011) definen los beneficios fiscales con objetivos de protección social como “those reductions, exemptions, deductions or postponements of taxes, which: a) perform the same policy function as transfer payments which, if they existed, would be classified as social expenditures; or b) are aimed at stimulating private provision of benefits” (Adema *et al.*, 2011).

³¹ Las simulaciones para Cataluña y Madrid tienen como año de referencia 2014 y se han realizado con el simulador de la AEAT. Las simulaciones para Navarra se han realizado con el simulador del Gobierno de Navarra (<https://ww3.navarra.es/Renta/Simulador/Edicion/EdicionModelosSimulador.aspx?Modelo=DECLARANTE&Tipo=F>). Las simulaciones para la CAPV, se han realizado, tal y como se ha mencionado, tomando en consideración el caso de Gipuzkoa. Este cálculo se ha realizado con el programa ZergaBidea de la Diputación foral de Gipuzkoa y la referencia temporal es 2014. La simulación incluye tanto IRPF como cotizaciones a la Seguridad Social (contingencias comunes del trabajador). No se incluyen las posibles deducciones por vivienda o por inversión a las que las familias podrían tener derecho. Para todos los tipos de familia se ha optado por la realización de declaraciones individuales en lugar de una conjunta.

	(como porcentaje de los ingresos brutos iniciales)											
	1a	1b	1c	2a	2b	2c	3a	3b	3c	4a	4b	4c
Francia	21,6	22,9	25,2	21,6	24,4	31,0	21,7	23,1	29,2	21,9	22,2	27,4
Suecia	26,9	30,5	37,4	33,9	29,3	37,4	33,9	29,3	37,4	33,9	29,3	37,4
Reino Unido	17,4	24,7	29,0	17,4	22,3	29,0	17,4	22,3	29,0	17,4	22,3	29,0
Alemania	28,8	38,2	42,3	21,0	35,8	43,3	21,0	35,7	43,2	21,0	35,5	43,1
Madrid	11,9	21,5	27,1	8,3	27,1	37,1	9,4	26,1	36,6	6,0	24,9	36,0
Cataluña	8,2	20,8	25,7	8,6	25,7	36,3	5,4	24,6	35,8	5,3	23,1	34,8
Navarra	7,0	15,5	21,1	9,7	24,8	35,0	7,7	23,7	34,3	5,0	22,2	33,4
CAPV	4,7	16,0	22,6	7,3	24,7	34,2	4,69	24,4	33,5	4,7	21,5	32,7
Variación de los ingresos después de impuestos y transferencias (como porcentaje de los ingresos iniciales)												
	1a	1b	1c	2a	2b	2c	3a	3b	3c	4a	4b	4c
Francia	100	81	77	93	79	70	122	88	76	147	94	80
Suecia	126	89	76	101	81	68	115	84	70	128	88	72
Reino Unido	137	78	72	142	79	71	160	79	71	184	81	73
Alemania	107	71	64	105	70	59	137	74	61	160	78	63
Madrid	90	78	72	93	72	62	98	74	63	101	75	63
Cataluña	91	79	74	91	74	63	94	75	64	103	76	65
Navarra	92	84	78	90	75	64	92	76	65	103	77	66
CAPV	105	83	77	108	75	65	121	76	66	126	79	67

Fuente: elaboración propia.

Si los resultados obtenidos en la Tabla 45 ponían de manifiesto la práctica ausencia de prestaciones familiares en todas las regiones españolas analizadas, con la posible salvedad de las familias con ingresos bajos en la CAPV –en cuyo caso, la protección no venía por el lado de las ayudas familiares sino del sistema de garantía de ingresos– esta ausencia de un sistema de ayudas familiares equiparable a los existentes en algunos países europeos, quedaría –tal y como se desprende de la Tabla 46– al menos parcialmente compensado por la baja presión fiscal existente en los territorios históricos de la CAPV, lo que también puede extenderse a Cataluña y Madrid.

En resumen, los principales resultados de las simulaciones realizadas son los siguientes:

- En lo que se refiere a las familias monoparentales (tipo 1), las de renta baja tienen en Euskadi una presión fiscal mucho más baja que todas las demás, especialmente las europeas; lo mismo ocurre con las de renta media, aunque en este caso la diferencia es algo menor. En el caso de las familias monoparentales de renta alta, la presión fiscal (22% de la renta inicial) es en la CAPV similar a la de Francia, Cataluña y Madrid, pero más baja que la de Madrid, Alemania, Reino Unido y Suecia.
- Cuando se observa el impacto combinado de los diferentes niveles de presión fiscal y de prestaciones directas, se observa que las familias monoparentales de rentas bajas mejoran su renta en cinco puntos porcentuales (más que en Francia, Madrid, Cataluña y Navarra), en la línea de Alemania y por debajo de Suecia y Reino Unido. La situación es para las de renta media y alta similar en todos los territorios analizados, si bien, en general, las familias vascas están entre las que en menor medida ven reducida su renta como consecuencia de los impuestos pagados y las prestaciones recibidas.
- En lo que se refiere a las familias biparentales no numerosas (tipo 2), la configuración familiar más habitual, la presión fiscal de la CAPV es la más baja de todas, siendo la diferencia especialmente notable cuando se compara con las familias europeas de ese mismo tamaño y nivel de renta. La situación es más homologable cuando se analiza la situación de las familias de renta media (sólo las alemanas y suecas tienen una presión fiscal sensiblemente mayor). En el caso de las familias de renta alta, la presión fiscal está guipuzcoana está entre las más bajas, aunque no puede decirse que, salvo en relación a lo que ocurre en Alemania, la diferencia sea muy abultada. Cuando se observa el impacto combinado de los diferentes niveles de presión fiscal y de prestaciones directas las de renta baja mejoran su nivel de renta en 8 puntos, por debajo de los 42 del Reino Unido, pero por delante de todos los demás territorios analizados, incluyendo Suecia, Alemania y Francia. En lo que se refiere a las familias de renta media, la situación es similar en todos los territorios (la renta final disponible oscila entre el 70% y el 81% de la inicial). Lo mismo ocurre con las familias de renta alta.

- Respecto a las familias numerosas contempladas en el tipo 3 (biparentales con tres hijos/as) y en lo tocante a sus niveles de presión fiscal, las familias de renta baja tienen una presión fiscal muy inferior a las de los otros países y regiones analizados y las de renta media una presión similar (sólo las alemanas tienen una presión muy superior), mientras que si observamos a las de renta elevada sus niveles de presión fiscal también se pueden considerar medios. La situación es más o menos la misma para las familias numerosas con cuatro menores a cargo. Hay que decir también, en todo caso, que si se comparan con las otras comunidades autónomas de régimen común (Madrid y Cataluña) la presión fiscal a la que están sometidas las familias vascas es algo menor (29% de la renta inicial disponible en la CAPV frente a 35% en Madrid, por ejemplo, en lo que se refiere a las familias de renta alta).
- Finalmente, cuando se observa el impacto combinado de los diferentes niveles de presión fiscal y de prestaciones directas, puede extraerse que las familias numerosas (3 hijos/as) de renta alta acaban en una situación algo peor que las familias de la misma composición y nivel de renta de Reino Unido, Suecia y Francia, aunque algo mejor que las de Alemania, Cataluña, Navarra y Madrid. Las de renta media acaban aportando un 24% de su renta inicial, frente al 12% de Francia y el 16% de Suecia, pero en la línea de lo que aportan las familias de su mismo tipo de Navarra, Cataluña, Madrid y Alemania y Reino Unido. Finalmente, las de renta baja incrementan sus ingresos en un 21%, en la línea del 22% de Francia y del 15% de Suecia, pero por debajo del 60% británico y el 37% alemán, muy por encima, en todo caso, de lo que ocurre en las comunidades autónomas de régimen común y en Navarra, donde las familias numerosas de renta baja acaban perdiendo una parte de su renta como consecuencia de un sistema de impuestos y prestaciones profundamente regresivo). No ocurre lo mismo con las familias de cuatro o cinco hijos/as, caso en el que las familias navarras, madrileñas y catalanas de renta baja incrementan su renta disponible, pero en menor medida de lo que ocurre en la CAPV.

3. EJECUCIÓN DEL III PLAN INTERINSTITUCIONAL DE APOYO A LAS FAMILIAS

3.1. Introducción

Tras el proceso de priorización que tuvo lugar en 2013, el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la CAPV quedó definido mediante un documento de planificación compuesto de una amplia variedad de programas y actuaciones, de diferente naturaleza y alcance, agrupadas en 4 ámbitos (a los que cabe añadir un quinto ámbito de carácter transversal), 16 acciones estratégicas y 33 medidas. En este capítulo se describe de forma sistemática el contenido y principales características de las diferentes actuaciones llevadas a cabo para el desarrollo del Plan durante su período de vigencia, que comprende los años 2011 a 2015 ambos inclusive. En análisis que aquí se presenta comprende, por tanto, las 33 medidas que fueron seleccionadas en 2013, dejando al margen otras acciones que, estando inicialmente previstas en el III Plan aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de diciembre de 2011, fueron eliminadas del mismo en el proceso de priorización que tuvo lugar en 2013.

Se han utilizado como fuentes principales de información en la descripción del desarrollo de cada una de las medidas previstas en este III Plan de Apoyo a las Familias tanto las memorias departamentales del grado de cumplimiento de los objetivos programados por parte de la Administración General de la CAE, así como la documentación adicional que, en el marco de esta evaluación, ha sido proporcionada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales y, especialmente, por la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. Adicionalmente, se ha utilizado otras fuentes como los Presupuestos Generales de la CAE para los ejercicios de vigencia del Plan, diferentes portales web dependientes del Gobierno Vasco, así como una gran variedad de informes y estudios elaborados, en su mayoría, en el marco de este III Plan de Apoyo a las Familias.

A pesar de que la información disponible ha permitido una caracterización relativamente sistemática y objetiva de las medidas incluidas en el III Plan, es preciso destacar como uno de los elementos que en la práctica limitan esta evaluación que el Plan ha adolecido durante el periodo de su despliegue de un sistema de indicadores útiles y de calidad para su seguimiento. En este sentido, si bien el III Plan incluía, en su diseño original, la elaboración de un sistema de indicadores compartido para medir el impacto y la adecuación de las políticas de apoyo a las familias, así como su calidad y el grado de satisfacción de las personas destinatarias de las mismas, la medida en cuestión no fue desarrollada y de ahí que la información de la que se dispone para la elaboración de esta evaluación pueda ser incompleta o, en ocasiones, inexistente.

Considerando las limitaciones mencionadas, el objetivo propuesto en este capítulo es doble. Por un lado, se pretende determinar el grado de realización de cada una de las 33 medidas priorizadas y, por otro, describir, en el caso de las medidas efectivamente realizadas, sus actuaciones concretas. Por este motivo, y con vistas a determinar el grado de ejecución de las medidas, en este capítulo se clasificarán las 33 medidas priorizadas en base a cada una de las tres categorías que se describen a continuación.

- **Realizada:** cuando se trata de una acción concreta y se ha constatado su plena ejecución o cuando la mayor parte de las actuaciones incluidas en ella han sido realizadas.
- **Parcialmente realizada:** en los casos en que se ha llevado a cabo solo una fase de la medida o cuando la medida sólo ha sido ejecutada de forma aislada pese a preverse sobre ella cierta continuidad.
- **No realizada:** cuando, tras finalizar la recogida de datos de los cuatro años de vigencia del Plan, ninguno de los departamentos del Gobierno Vasco ha aportado datos sobre las medidas previstas.

La información sobre el grado de realización de las medidas incluidas en el Plan se recoge en este capítulo a través de una serie de tablas con la siguiente información. En la primera columna se enuncia la medida en los mismos términos en los que fue formulada en la versión inicial del Plan y junto a ella se señala su número, que corresponde también a la numeración consecutiva del Plan aprobado en 2011. En la segunda y tercera columnas, y junto a cada medida, se detallan también la entidad responsable de desarrollarla, así como, en su caso, la entidad o entidades colaboradoras. Concretamente, se indica inicialmente el departamento o

dirección con el mayor nivel de responsabilidad en la implementación de las acciones y, en segundo lugar, los departamentos o direcciones encargadas de colaborar activamente con la entidad responsable. Finalmente, la última columna se reserva para consignar el grado de realización de cada medida en base a los criterios mencionados anteriormente.

3.2. Descripción de las medidas realizadas e indicadores de resultados por ámbito estratégico

3.2.1. Ámbito estratégico 1: conciliación de la vida familiar, personal y laboral

El III Plan de Apoyo a las Familias, en los términos en los que queda definido tras el proceso de priorización de 2013, hace descansar buena parte de su planificación en el área de la conciliación de la vida familiar, personal y laboral. Precisamente, a este ámbito estratégico pertenecen 21 de las 33 medidas incluidas en el Plan, lo que equivale a casi las dos terceras partes de todas las medidas definidas. Desde el punto de vista organizativo, estas 21 medidas se estructuran dentro del Plan en las siguientes áreas:

- Medidas relacionadas con el empleo en el sector privado
- Medidas relacionadas con el empleo en el sector público
- Medidas experimentales
- Medidas de información y divulgación

A continuación se describen para cada una de las áreas mencionadas, el grado de realización de las medidas implementadas entre 2011 y 2015 en el marco del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias.

3.2.1.1. Acciones estratégicas para el empleo en el sector privado

Dentro del ámbito estratégico de la conciliación, el área centrada en las medidas concernientes al área de empleo en el sector privado está compuesta por 8 acciones, si bien de todas ellas, una –la medida 48, sobre el impulso de iniciativas de teletrabajo en las administraciones públicas vascas y en las empresas– corresponde, tanto a éste área de medidas dirigidas al empleo en el sector privado, como al área siguiente, que será analizada en segundo lugar, sobre medidas para el empleo en el sector público.

Es preciso mencionar también que de las ocho medidas incluidas en esta área, en cuatro la entidad responsable es la Dirección de Política Familiar y Comunitaria –en tres de ellas lo es de forma única, mientras que en la última de las cuatro se prevé la colaboración con Lanbide y la Dirección de Planificación e innovación en el Empleo–, y en una es entidad colaboradora. En el caso de las cuatro medidas restantes, dos de ellas cuentan como entidad responsable con la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo (perteneciente al mismo Departamento que la Dirección de Política Familiar y Comunitaria) y las otras dos con entidades pertenecientes a departamentos distintos al de Empleo y Asuntos Sociales, como son el Departamento de Economía y Hacienda y el Departamento de Justicia y Administración Pública.

En la siguiente tabla se muestra el enunciado de las medidas incluidas en esta área, las entidades responsables y colaboradoras de las mismas, así como el grado de realización que, en base a las actuaciones desarrolladas, ha sido atribuido a cada medida. Tras esta tabla se incluye la descripción de estas actuaciones concretas.

Tabla 47. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 1 Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y las acciones estratégicas para el empleo en el sector privado

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
58. Desarrollo de iniciativas para que se incorpore la conciliación de la vida familiar y laboral a la mesa de diálogo social y al entorno empresarial.	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Realizada
166. Puesta en marcha de diversas experiencias de flexibilidad horaria en el ámbito laboral.	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Realizada
59. Impulso de la flexibilidad horaria en colaboración con Confebask y sindicatos para la introducción de medidas de conciliación en los convenios colectivos.	Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Realizada
48. Orientación para el impulso de iniciativas de teletrabajo en las administraciones públicas vascas y en las empresas de la CAPV.	Departamento de Justicia y Administración Pública	--	No realizada
89. Creación de sistemas de apoyo y acompañamiento a las empresas en cuestiones relacionadas con la conciliación.	Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Parcialmente realizada
51. Desarrollo de iniciativas dirigidas a las Juntas Generales de los Territorios Históricos y a las Diputaciones Forales para que estudien la implementación de exenciones fiscales a entidades privadas que fomenten la conciliación de la vida familiar y laboral	Órgano de Coordinación Tributaria Dirección de Administración Tributaria (Departamento de Economía y Hacienda)	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	No realizada
57. Desarrollo de acciones articuladas a través de la Conferencia Sectorial de asuntos sociales dirigidas al Gobierno Central para: – Desarrollar el artículo 4.3 de la Ley 20/1997 de 11 de julio del Estatuto del Trabajo Autónomo relativo al derecho del trabajador y trabajadora autónoma a la conciliación de su actividad profesional con su vida familiar y personal. – Reconocer a las familias monoparentales con dos o más hijos como familias numerosas. – Ampliar los permisos por nacimiento y puedan ser disfrutados por padres y madres. – Estudiar la implementación de la obligatoriedad del permiso de paternidad. – Ampliar la posibilidad de reducción de jornada laboral hasta los 12 años de edad del hijo o hija. – Estudiar la implementación de las excedencias en periodos de vacaciones escolares por cuidado de hijos e hijas menores de 12 años. – Estudiar la implementación de las ampliaciones de las bonificaciones de cotización de Seguridad Social al 100% en casos de excedencias y reducciones de jornada por cuidado de hijos e hijas y, sobre todo, de familiares dependientes. – Estudiar el fomento de la contratación parcial adaptando su cotización a la Seguridad Social de forma que sea proporcional respecto a la jornada completa	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	No realizada
52. Creación y mantenimiento del Portal de conciliación (Concilia+) dirigido a facilitar herramientas para la conciliación y el desarrollo de medidas de conciliación.	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo y LANBIDE (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada

Nota: el grado de realización correspondiente a la acción 48 se refiere exclusivamente a la implementación de esta medida en el sector privado.

A continuación se analiza, en base a la información disponible, el grado de realización de cada una de las ocho medidas incluidas dentro del ámbito estratégico de la conciliación, concretamente, en el área de las medidas dirigidas a la promoción de la conciliación en el sector privado.

- **Desarrollo de iniciativas para que se incorpore la conciliación de la vida familiar y laboral a la mesa de diálogo social y al entorno empresarial [58]**

Esta medida contemplaba el desarrollo de iniciativas por parte de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria para introducir la conciliación de la vida familiar y laboral, tanto en la Mesa de Diálogo Social –iniciativa específica promovida por el Gobierno Vasco, constituida por representantes de éste y de organizaciones sindicales y empresariales–, como en el “entorno empresarial”. En lo tocante al primero de los dos foros –y, si bien las reuniones en el marco de esta iniciativa han sido escasas en el período de vigencia del Plan– cabe destacar las siguientes dos iniciativas en las que se ha incorporado la cuestión de la conciliación de la vida laboral y familiar a este ámbito:

- Plan de Lucha contra el Paro 2012³². Fruto del acuerdo alcanzado en la Mesa de Diálogo Social (integrada por representantes del Gobierno Vasco, Confebask, UGT y CC.OO.) surge en la IX legislatura este Plan en el que se proponen, en un contexto de crisis económica, una serie de medidas para luchar contra el desempleo durante 2012. El Plan, que agrupa un total de 11 medidas, contempla en una de ellas –la medida novena, de fomento de empleo mediante ayudas para la contratación– el mantenimiento de las ayudas a la contratación de personas desempleadas por parte de las empresas que sustituyan vacantes por excedencia o reducción de jornada por causa de conciliación de la vida familiar y laboral.
- Inclusión de la conciliación como reto prioritario en 2014. En la primera de las reuniones de la Mesa de Diálogo Social que se produce durante la X legislatura, en diciembre de 2014, con la presencia de representantes del Gobierno Vasco, Confebask, UGT y CC.OO., se acuerda como uno de los tres retos prioritarios de este foro de diálogo social la conciliación de la vida laboral y familiar, además del empleo y la protección social.

- **Puesta en marcha de diversas experiencias de flexibilidad horaria en el ámbito laboral [166]**

Pertenece a esta acción de puesta en marcha de experiencias de flexibilidad horaria en el ámbito laboral el programa piloto implementado entre julio de 2010 y junio de 2011 en cuatro empresas vascas, con el objetivo de analizar las implicaciones y posibles consecuencias de un cambio horario laboral de cara a conseguir una mayor conciliación de la vida laboral y familiar. Las empresas seleccionadas, de diferentes sectores y tamaños, fueron: la Empresa Bellota (Sector industrial, 580 trabajadores/as); Euskaltel (Servicios de telefonía, telefonía móvil, Internet y televisión por cable, 550 trabajadores/as); Lazpiur S.L. (Sector industrial, 90 trabajadores); y Vadillo Asesores (Asesoría legal y empresarial, 20 trabajadores).

Tras la finalización, con resultados positivos de acuerdo con lo señalado por la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo³³, de la prueba piloto en las cuatro empresas mencionadas, en junio de 2011, fue elaborada una metodología específica con el fin de poder trasladar esta experiencia a otras empresas³⁴. Ese mismo año, en julio de 2011, se realizó una jornada de difusión (“Gana tu empresa todas ganamos todos”), a la que asistieron 50 empresas, con el objetivo de que las propias empresas intervinientes en la experiencia piloto explicaran el punto de partida, proceso y resultados de la misma.

³² Disponible en: http://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/1895/Plan_lucha_paro_castellano.pdf?1329906948

³³ Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados de 2011 del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

³⁴ Tanto el estudio realizado con carácter previo a la experiencia piloto mencionada (“Estudio sobre las implicaciones y posibles consecuencias de un cambio horario laboral en el tejido empresarial de la CAPV 2010”), como la Metodología de Implantación de un nuevo modelo horario definida en 2011, se pusieron en 2011 a disposición del público tanto en la página web del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, como en el Portal Concilia+.

Además de las actuaciones llevadas a cabo en 2011, a lo largo de 2012 y 2013, se desarrollaron también diversas actuaciones para llevar a cabo la implantación de nuevos horarios laborales más flexibles:

- Proyecto de capacitación en la metodología de implantación de horarios flexibles. Con el objetivo de facilitar la implantación de nuevos horarios laborales en las empresas, la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo llevó a cabo reuniones y jornadas formativas y de sensibilización con personas de entidades representativas de la CAPV (Adegi, Cebek, diversos sindicatos y cámaras de comercio, etc.) con el fin de aumentar el grado de conocimiento por parte de dichas entidades acerca de la metodología desarrollada. En la Memoria sobre el grado de cumplimiento de los objetivos programados por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales correspondiente a 2011 quedó recogido que estas acciones de capacitación se dirigieron a al menos 45 profesionales.
- Proyecto para impulsar una nueva y eficiente gestión de los usos del tiempo por parte de la ciudadanía con el apoyo de las entidades locales. Este proyecto se desarrolló entre 2012 y 2013 en el municipio de Irun con la participación de un nutrido grupo de organizaciones, entre las que estaban el ayuntamiento, la Agencia de Desarrollo-Bidasoa Activa y la Asociación del Comercio, Hostelería y Servicios de Irun-Mugan. El proyecto pretendía identificar y desarrollar actuaciones de diversa índole que pudieran ser apoyadas desde las entidades y organizaciones locales para contribuir a una mayor corresponsabilidad y una mejor gestión del tiempo de las personas. Los resultados del proyecto fueron muy inferiores a los deseados, detectándose tras su ejecución los siguientes problemas³⁵: falta de liderazgo y compromiso institucional para abordar el proyecto, dificultades para involucrar desde el inicio a los diferentes agentes participantes al objetivo de generar una visión compartida; y ausencia de un fondo de financiación para implantar algunas de las medidas.

Al margen de las actuaciones realizadas durante la IX Legislatura, no existe constancia de que durante la siguiente legislatura el Departamento de Empleo y Políticas Sociales llevara a cabo ninguna experiencia en este sentido. Asimismo, pese a la metodología desarrollada y la labor de divulgación realizada tras la finalización del programa piloto de 2011, no se ha realizado seguimiento alguno de la adscripción de empresas privadas a esta iniciativa.

- **Impulso de la flexibilidad horaria en colaboración con Confebask y sindicatos para la introducción de medidas de conciliación en los convenios colectivos [59]**

Durante el período de vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias, el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales mantuvo entrevistas exploratorias con organizaciones sindicales y empresariales en las que trató de impulsar la flexibilidad horaria en este ámbito. Concretamente, en el marco del proceso de difusión de la metodología desarrollada en relación a los nuevos horarios laborales, el Gobierno Vasco mantuvo 7 reuniones con diversas entidades representantes de trabajadores/as y empresariado. Si bien a partir de estas reuniones cabe pensar que se consiguió un mayor grado de conocimiento acerca de la metodología para la implantación de unos horarios más flexibles en las empresas, no se dispone de información suficiente que permita suponer algún impacto de estas actuaciones en los convenios colectivos registrados durante el período de vigencia del Plan³⁶.

³⁵ LKS (2013) Impulsar una nueva y eficiente gestión de los usos del tiempo por parte de la ciudadanía con el apoyo de las entidades locales.

³⁶ En base a los datos que se desprenden del Registro de Convenios Colectivos (REGCON), no puede decirse que se hayan producido grandes avances en cuanto a la introducción de la flexibilidad horaria en los convenios colectivos suscritos en la CAPV. De este modo, si se consideran los convenios vigentes desde el 1 de enero de cada año, los resultados muestran que la proporción de convenios colectivos en los que se contempla alguna medida de flexibilidad horaria han pasado de suponer el 11,2% en 2011 a representar tan solo el 12,5% de los convenios vigentes desde enero de 2015.

Adicionalmente, en 2011 la Dirección de Política Familiar y Comunitaria puso a disposición de sindicatos y organizaciones empresariales, a través de la página web Concilia+, una sección con consejos para la negociación colectiva en aras a ofrecer una respuesta más adecuada a las necesidades de conciliación, estando uno de los epígrafes de esta sección centrado en las medidas de flexibilidad en el tiempo de trabajo.

- **Orientación para el impulso de iniciativas de teletrabajo en las administraciones públicas vascas y en las empresas de la CAPV [48]**

En el proceso de priorización del III Plan de Apoyo a las Familias, dada la doble vertiente de esta medida, se decidió incluirla dentro de dos áreas diferentes: la de las acciones para el empleo en el sector privado, que se analiza en el presente subapartado, y la subárea de las acciones en el sector público, que se examina en el siguiente.

Respecto a las actuaciones llevadas a cabo por el Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco orientadas al impulso del teletrabajo, cabe afirmar que estas se han centrado fundamentalmente en el sector público y que no se tiene constancia de que hayan sido desarrolladas actuaciones dirigidas al impulso de esta fórmula en el sector privado.

- **Creación de sistemas de apoyo y acompañamiento a las empresas en cuestiones relacionadas con la conciliación [89]**

Durante el periodo de vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias, la Dirección de Política Familiar y Comunitaria ha vehiculado esta acción, fundamentalmente, a través de la página web Concilia+. Este portal, dependiente de la home del Gobierno Vasco, se crea en 2011 y, aunque se dirige exclusivamente a las empresas –pues también ofrece contenidos dirigidos a sindicatos y personas ocupadas–, pone a disposición de éstas algunas herramientas de orientación útiles a la hora de aplicar medidas de conciliación. Algunos ejemplos son la herramienta de autodiagnóstico para calibrar el estado y necesidades de conciliación en cada empresa o la de cálculo de costes y beneficios para relacionar la inversión que supone cada medida de conciliación con los beneficios que puede reportar. Asimismo, desde su creación la web ofrece la posibilidad de realizar consultas relacionadas con la conciliación de vida familiar y laboral, si bien en este caso el servicio se extiende a cualquier tipo de usuario/a o agente social y no solo a las empresas.

Entre 2011 y 2015 el Departamento de Política Familiar y Comunitaria ha ido actualizando este portal, añadiendo contenidos y consignando en las sucesivas memorias sobre el grado de cumplimiento de los objetivos programados algunas cifras sobre la utilización de esta web y/o sobre alguno de sus servicios. Las medidas ofrecidas en las memorias han sido las siguientes:

- 2011: desde la creación de la web en noviembre, hasta finales de año la web Concilia+ recoge 41 consultas.
- 2012: este año la web recibe más de 20.000 visitas y un total de 2.426 visitantes realizan el autodiagnóstico on line para valorar la situación de la empresa respecto a la aplicación de las diferentes medidas de conciliación.
- 2013: la web recibe más de 31.000 visitas. Además se envían 10 boletines de noticias durante el año a un directorio de 16.000 direcciones de correo electrónico.
- 2014: la web recibe 32.607 visitas y 315 consultas. Además se efectúan 4.479 autodiagnósticos sobre el estado de la conciliación en una determinada empresa.
- 2015: la web recibe 69.678 visitas, 356 consultas personalizadas y 3.807 autodiagnósticos.

De lo anteriormente descrito, puede deducirse que más que un sistema de apoyo a las empresas, el portal Concilia+ se ha configurado como una herramienta, fundamentalmente informativa, dirigida en todo caso a la sensibilización y concienciación del empresariado en torno a los beneficios de la conciliación. Asimismo, parece obvia la insuficiencia de una herramienta de este tipo a la hora de implementar medidas de acompañamiento efectivo a las empresas.

- **Desarrollo de iniciativas dirigidas a las Juntas Generales de los Territorios Históricos y a las Diputaciones Forales para que estudien la implementación de exenciones fiscales a entidades privadas que fomenten la conciliación de la vida familiar y laboral [51]**

Durante los cinco años de vigencia del Plan, no se tiene registro de ninguna iniciativa formal por parte ni del Departamento de Economía y Hacienda, ni del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales dirigida, ya sea a las Juntas Generales o a los respectivos gobiernos forales para la introducción de modificaciones sobre esta cuestión. Asimismo, tampoco se tiene constancia de cambios de este tipo, ya sea de exención o desgravación por motivos de conciliación, en la normativa de las Haciendas forales sobre las cargas tributarias de las empresas.

- **Desarrollo de acciones articuladas a través de la Conferencia Sectorial de asuntos sociales dirigidas al Gobierno Central para estudiar, impulsar o poner en marcha diferentes medidas en materia de conciliación [57]**

Esta acción, tal y como fue planteada, contemplaba el traslado, por parte de representantes del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, a la conferencia sectorial de empleo y/o de asuntos sociales de diversas medidas favorecedoras de la conciliación para que la normativa laboral estatal las tuviera en cuenta y ampliara los derechos laborales en esta materia.

En lo que respecta a esta medida, no se tiene registro de ninguna iniciativa presentada en este sentido por parte de ningún representante de la Administración autonómica vasca. Asimismo, la información disponible a partir de los informes anuales sobre la actividad de las conferencias sectoriales que publica el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas³⁷, tampoco sugiere que asuntos como los que plantea esta medida hayan sido abordados en el seno de estos órganos multilaterales. A partir de estas memorias es posible conocer que entre los años 2011 y 2015, la conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales se ha reunido un total de 15 ocasiones (3 reuniones anuales), y la de asuntos sociales³⁸, lo ha hecho en 8 ocasiones (1 reunión en 2011 y 2014 y dos reuniones el resto de años). Sin embargo, cuando se revisan los órdenes del día de las diferentes reuniones mantenidas, en ninguno de ellos se contemplan las diferentes medidas de conciliación a las que alude esta medida.

- **Creación y mantenimiento del Portal de conciliación (Concilia+) dirigido a facilitar herramientas para la conciliación y el desarrollo de medidas de conciliación [52]**

Entre las motivaciones que llevan al Departamento a crear una página de este tipo se encuentra la constatación de la existencia de muchas creencias erróneas en torno a la conciliación, tales como que la empresa no tiene ningún beneficio cuando algún trabajador/a se acoge a una medida de conciliación, que la conciliación resulta muy cara para las empresas, que las cuestiones de conciliación son cosa de los empresarios pero no del trabajador, que en la familia no se puede potenciar la conciliación, etc.³⁹.

³⁷ Disponibles en:

http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales.html

³⁸ A partir de 2013, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales se fusiona con el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia por el art. 2.2 del Decreto Ley 20/2012 de 30 de julio.

³⁹ Departamento de Empleo y Asuntos Sociales (2012), *Políticas sobre conciliación corresponsable 2009-2012*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritzza-Gobierno Vasco.

Por este motivo, para desmontar muchos prejuicios y difundir información adecuada, a mediados de noviembre de 2011 se crea la web Concilia+ <www.euskadi.net/concilia+>, un portal sobre conciliación de la vida laboral, familiar y personal incluido dentro de la página web del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Tal y como se plantea originalmente, el portal web Concilia+ o, también denominado, "Conciliar es Todo Beneficios", es una herramienta para que las empresas, los sindicatos, las personas trabajadoras autónomas y las personas que trabajan por cuenta ajena puedan disponer de un espacio de información y reflexión sobre la conciliación de la vida familiar, laboral y personal.

Los objetivos que se plantean con este sitio web son:

- Concienciar a las empresas de que promover la conciliación de la vida familiar, laboral y personal tiene beneficios -mejora de clima laboral, reduce el absentismo y la rotación, etc.- y que todo ello acaba siendo rentable económicamente para la empresa.
- Concienciar a los sindicatos de que es preciso introducir la conciliación y la flexibilidad horaria en la negociación colectiva.
- Concienciar a los trabajadores y trabajadoras para que ejerciten las medidas de conciliación de una forma responsable y promover la corresponsabilidad de todos los miembros de la familia para los trabajadores autónomos y las personas empleadas por cuenta ajena- con enlaces a modelos de documentos y a los textos legales.

Desde el punto de vista operativo la web cuenta con diversas herramientas de utilidad:

- Herramienta de autodiagnóstico, para calibrar el estado y necesidades de conciliación en cada empresa.
- Herramienta de costes-beneficios, para relacionar la inversión que supone cada medida de conciliación con los beneficios que puede reportar, con enlaces a los textos legales.
- Apartado sobre los trámites que hay que realizar en cada una de las medidas disponibles - ayudas, subvenciones, bonificaciones, tanto para las empresas como para los trabajadores autónomos y las personas empleadas por cuenta ajena- con enlaces a modelos de documentos y a los textos legales.
- Apartado "Mi plan", es una herramienta-guía para elaborar un plan de conciliación en las empresas. Este plan contempla los mecanismos para dar a conocer las medidas existentes, los procedimientos de evaluación y seguimiento del uso de las medidas por parte del personal, y los resultados obtenidos.

Además, el portal web Concilia+ ofrece la posibilidad de hacer consultas personalizadas y asesoramiento gratuito a través de la siguiente dirección de correo electrónico (<concilia@euskadi.eus>)

Cabe destacar, por otra parte, entre las acciones de mantenimiento de la página web, no sólo la actualización de los contenidos, sino también, y desde 2012, la incorporación dentro del portal de enlaces a una página en Facebook < <https://www.facebook.com/bateratu>> y un blog < <http://concilia.blog.euskadi.net/>> sobre asuntos de conciliación.

3.2.1.2. Acciones estratégicas para el empleo en el sector público

Esta área específica, incluida dentro del ámbito estratégico de la conciliación y centrada en las medidas dirigidas al sector público, está compuesta por seis medidas que abordan, por una parte, el impulso de una medida experimental favorecedora de la conciliación, como es el teletrabajo⁴⁰ (medida 48) y, por otra, la adopción de diversas propuestas en el marco específico de la conciliación de las familias con niños y niñas en edad escolar, incluyéndose en este caso las medidas 48, 16, 13, 60, 61 y 146.

Tal y como se muestra en la siguiente tabla, de las seis medidas incluidas solo en dos de ellas la entidad responsable es la Dirección de Política Familiar y Comunitaria y en los dos casos, no de forma única, es decir, en ambos casos se prevé la colaboración de otras entidades con esta Dirección. Para la implementación del resto de medidas, el III Plan de Apoyo a las Familias atribuye la responsabilidad de las mismas al Departamento de Educación, Universidad e Investigación (medidas 13 y 60) y al Departamento de Justicia y Administración Pública (medida 48).

Tabla 48. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 1 Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y las acciones estratégicas para el empleo en el sector público

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
48. Orientación para el impulso de iniciativas de teletrabajo en las administraciones públicas vascas y en las empresas de la CAPV.	Departamento de Justicia y Administración Pública		Realizada
16. Traslado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación de la necesidad de establecer medidas dirigidas a los centros educativos de cara a mejorar la conciliación de las familias	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Administración municipal	No realizada
13. Promoción de la creación de aulas para el alumnado de 0 a 3 años para llegar a cubrir la demanda al final de la legislatura	Departamento de Educación, Universidades e Investigación		Parcialmente realizada
60. Apoyo a las iniciativas extraescolares diseñadas que flexibilicen los horarios escolares, favorezcan la conciliación familiar, personal y laboral y transmitan valores positivos	Departamento de Educación, Universidades e Investigación		No realizada
61. Adecuación de la oferta del servicio de comedores escolares a la demanda de las familias	Departamento de Educación, Universidades e Investigación		No realizada
146. Estudio de la flexibilización en los periodos de adaptación de las Haurreskolak	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Departamento de Educación, Universidades e Investigación	No realizada

Nota: el grado de realización correspondiente a la acción 48 se refiere exclusivamente a la implementación de esta medida en el sector público.

Para cada una de las seis medidas incluidas en este apartado, se describen a continuación las actuaciones llevadas a cabo por las entidades responsables para su realización.

⁴⁰ Tal y como se menciona en el subapartado previo, en coherencia con el documento que recoge el resultado del proceso de priorización de las medidas del III Plan de Apoyo a las Familias, esta medida se ha incluido tanto en el área de las acciones estratégicas para el empleo en el sector privado, como en el correspondientes a las acciones para el empleo en el sector público. Con todo, a los efectos de evaluar sus resultados, esta medida solo será contabilizada una vez.

- **Orientación para el impulso de iniciativas de teletrabajo en las administraciones públicas vascas de la CAPV [48]**

La realización de esta medida, promovida por el Departamento de Justicia y Administración Pública, ha consistido en la realización de una experiencia piloto en 2011 con un número reducido de trabajadores/as. Tras la puesta en práctica de esta iniciativa y, vistos los resultados positivos que se obtuvieron, decidió ampliarse la medida al personal empleado público de la Administración General de la comunidad autónoma vasca a través de su regulación mediante un decreto.

Entre los meses de enero y mayo de 2011, el Gobierno Vasco puso en marcha el Proyecto Telelana, una experiencia piloto de teletrabajo en el Departamento de Justicia y Administración Pública con 29 funcionarios, 15 hombres y 14 mujeres, que voluntariamente se prestaron para trabajar a distancia tres días cada semana, durante los cinco meses previstos. La evaluación de esta experiencia reveló que su productividad aumentó en casi un 70% de los casos y la calidad en más de un 42%. Asimismo, el estado de ánimo de los participantes mejoró en casi un 77% de los casos y la salud en un 57%. Al finalizar la experiencia, el 84% de todos ellos se mostraba dispuesto a continuar desempeñando su labor en las mismas condiciones.

Tras los resultados positivos obtenidos, el Gobierno Vasco decidió ampliar esta medida a todos los departamentos y a los organismos autónomos para lo cual se aprobó en 2012 el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.

El Decreto mencionado regulaba tanto el ámbito de aplicación, como el régimen de trabajo, las condiciones de acceso, los tipos de puestos aptos para la modalidad y el seguimiento de la misma y preveía esta fórmula para un grupo específico de trabajadores/as (empleados públicos, funcionarios o laborales, que lleven al menos dos años en su puesto y desarrollen labores de asesoría, elaboración de informes, traducción y redacción de documentos, gestión de sistemas informáticos y otras funciones similares). Asimismo, el Decreto, establecía también una duración máxima del período de teletrabajo de un año, transcurrido el cual el trabajador volvería a la modalidad presencial al menos durante seis meses. Por otra parte, se estipulaba que durante el teletrabajo la jornada semanal se distribuiría de manera que tres días a la semana el empleado público prestara sus servicios desde casa y dos días acudiera a su puesto para asistir a reuniones de coordinación y participar en proyectos comunes. El Decreto preveía también que el teletrabajador/a pudiera contar con un ordenador portátil con acceso a las aplicaciones informáticas de su departamento, un número de teléfono IP o móvil corporativo y un servicio de atención telefónica en caso de incidencias en el servicio. Por último, se establecía que en el caso de que un mismo departamento presentara varias solicitudes y no fuera posible autorizarlas todas por cuestionares de organización, tendría preferencia el personal empleado público con alguna discapacidad permanente o temporal, las víctimas de violencia de género, las personas que tengan a su cuidado menores de edad o familiares dependientes o las que estén realizando estudios. En este orden, también se contemplaba la distancia del domicilio al puesto de trabajo, así como la dificultad para acceder al transporte público en los desplazamientos al trabajo.

Los datos disponibles sobre las sucesivas ediciones de teletrabajo en la Administración General de la CAE revelan que en 2013-2014 (desde noviembre de 2013 hasta noviembre de 2014) participaron en esta modalidad de trabajo telemático 83 personas y que en 2015 fueron 100, casi un 21% más que en la edición previa.

Tabla 49. Características del personal teletrabajador. 2013-2015

	Primera edición (2013-14)		Segunda edición (2015)	
	Nº	%	Nº	%
Sexo				
Mujeres	52	62,7	66	66
Hombres	31	37,3	34	34
Edad				
De 31 a 40	24	28,9	24	24
De 41 a 50	37	44,6	45	45
De 51 a 60	18	21,7	28	28
Más de 60	4	4,8	3	3
Grupo profesional				
Grupo A (Tec. Sup. y Licenciados/as)	72	86,7	85	85
Grupo B (Tec. Med. y Diplomados/as)	8	9,6	7	7
Grupo C (Administrativos/as)	3	3,6	7	7
Grupo D (Auxiliares)	0	0,0	1	1
Departamento/Organismo				
Administración Pública y Justicia	10	12,0	10	10
Desarrollo Económico	5	6,0	7	7
Empleo	7	8,4	9	9
Educación	12	14,5	9	9
Hacienda	2	2,4	1	1
Lehendakaritza	3	3,6	6	6
Medio Ambiente	7	8,4	9	9
Salud	12	14,5	16	16
Seguridad	1	1,2	1	1
Autoridad Vasca de la Competencia	1	1,2	1	1
EMAKUNDE	3	3,6	5	5
IVAP	18	21,7	23	23
HABE	1	1,2	2	2
LANBIDE	1	1,2	1	1
Total	83	100,0	100	100

Fuente: Irekia.

Los únicos datos de los que se dispone para evaluar esta medida hacen referencia al número y las características de los y las trabajadoras acogidas a esta fórmula. Lamentablemente, no se dispone de información sobre el número de solicitudes registradas, ni sobre los resultados de las dos ediciones implementadas, que hubieran permitido analizar mejor los resultados de esta medida.

- **Traslado al Departamento de Educación, Universidades e Investigación de la necesidad de establecer medidas dirigidas a los centros educativos de cara a mejorar la conciliación de las familias [16]**

No se dispone de registro alguno, escrito o verbal, que permita acreditar que representantes del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales trasladaran al Departamento de Educación la necesidad de que los centros educativos incorporen medidas para mejorar la conciliación de las familias. Asimismo, tampoco en las memorias del grado de cumplimiento de los objetivos programados del Departamento de Educación, Universidades e Investigación correspondientes al periodo 2011-2015 se recoge ninguna actuación en este sentido.

- **Promoción de la creación de aulas para el alumnado de 0 a 3 años para llegar a cubrir la demanda al final de la legislatura [13]**

Desde la creación en 2003 del Consorcio Haurreskolak –consorcio público, constituido por el Gobierno Vasco y los ayuntamientos, que gestiona las escuelas infantiles públicas del primer ciclo de Educación Infantil–, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, del que depende esta red de centros, ha vehiculado a través de esta entidad pública la promoción de la Educación Infantil de primer ciclo en Euskadi. El resultado ha sido un aumento muy importante de la oferta de plazas para el alumnado de 0 a 3 años durante esta última década, que ha pasado de aproximadamente

4.000 plazas en 2006 a 7.200 en 2010⁴¹. Por diferentes motivos, esta trayectoria expansiva se ha visto, no obstante, en buena parte detenida durante el periodo de vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias. Si se observan los datos de plazas ofertadas por el Consorcio Haurreskolak entre 2011 y 2015, de ellos puede extraerse un cierto crecimiento hasta 2012 y la estabilización de la oferta a partir de 2013.

Tabla 50. Evolución del número de plazas ofertadas por el Consorcio Haurreskolak. 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Número de plazas ofertadas	7.200	7.800	8.200	8.200	8.233	8.353

Fuente: Presupuestos Generales de la CAE.

Con todo, es preciso señalar que dado que el final de la IX Legislatura, a la que hace referencia explícita esta acción, se corresponde con diciembre de 2012, el resultado de esta medida ha sido la creación de 1.000 nuevas plazas entre los años 2010 y 2012.

- **Apoyo a las iniciativas extraescolares diseñadas que flexibilicen los horarios escolares, favorezcan la conciliación familiar, personal y laboral y transmitan valores positivos [60]**

El Departamento de Educación, Universidades e Investigación cuenta, desde el año 2010 (IX Legislatura), con una línea de ayudas dirigidas a las asociaciones de madres y padres de alumnos y alumnas destinadas a sufragar parcialmente los gastos producidos con ocasión de la realización de actividades complementarias y extraescolares promovidas por estas asociaciones⁴². Para analizar hasta qué punto esta acción ha sido desarrollada es necesario atender a estas ayudas ya que el III Plan de Apoyo a las Familias preveía en su formulación original que esta medida se desarrollara mediante las partidas de subvenciones dirigidas a las AMPAS.

Tabla 51. Evolución de la dotación presupuestaria de las ayudas destinadas a las asociaciones de alumnos/as de EPA y a las AMPAS. 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dotación presupuestaria	650.000	780.000	702.000	500.000	500.000	500.000

Fuente: Presupuestos Generales de la CAE.

La información que proporcionan las sucesivas Órdenes por las que se convocan estas ayudas pone de manifiesto, en primer lugar, que si bien esta línea de ayudas económicas se ha mantenido hasta la actualidad, su dotación presupuestaria se ha reducido de manera notable.

En segundo lugar, es preciso señalar también que la única modificación que se introduce en las sucesivas Órdenes publicadas en cuanto considerar especialmente aquellas actividades que promuevan ciertos principios, no contempla ni la flexibilización de los horarios, ni la conciliación de la vida familiar, personal y laboral. Concretamente, a partir de 2014, se incorpora a la norma de este año la especificación que aparece al final del siguiente texto "la presente Orden convoca ayudas que tienen como objetivo principal fomentar la existencia de asociaciones (...) así como sufragar parcialmente los gastos que se produzcan con ocasión de la realización de actividades complementarias y extraescolares (...), especialmente las dirigidas a trabajar la coeducación y la prevención de la violencia de género".

⁴¹ Datos extraídos de las memorias del Departamento de Educación incluidas en los Presupuestos Generales de la CAE para los años 2006 y 2010.

⁴² Esta línea subvencional se dirige, en realidad, tanto a las AMPAS, como a las asociaciones de alumnos y alumnas de Educación de Personas Adultas. Además, su objetivo principal es fomentar la existencia misma de estas asociaciones, así como sufragar parcialmente los gastos que se produzcan con ocasión de la realización de actividades complementarias y extraescolares que las citadas asociaciones promueven.

- **Adecuación de la oferta del servicio de comedores escolares a la demanda de las familias [61]**

Actualmente, los comedores escolares prestan sus servicios a algo más de la mitad del alumnado de Enseñanzas Generales no Universitarias. Durante el período de vigencia del Plan el número de alumnos/as usuarios/as de este servicio se ha mantenido relativamente estable, si bien se observa, en el caso de la red pública, una ligera caída en la proporción de alumnado usuario de comedores.

Tabla 52. Evolución del alumnado usuario de comedores escolares, por titularidad de la red. 2010-11/2014-15

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Usuarios/as					
Pública	95.579	97.172	96.378	94.461	96.190
Privada	85.156	86.318	86.057	86.468	88.491
Total	180.735	183.490	182.435	180.929	184.681
%**					
Pública	56%	55%	53%	52%	52%
Privada	50%	50%	49%	49%	50%
Total	53%	53%	51%	50%	51%

*No se incluyen datos de EPA, ni de PCPI.

**El porcentaje se calcula comparando el alumnado que utiliza el servicio con el total de estudiantes de cada curso.

Fuente: Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Datos de la Enseñanza no Universitaria en Euskadi.

Al margen de los datos disponibles sobre personas usuarias de comedores escolares y de otros fácilmente accesibles, como por ejemplo, el número de alumnos y alumnas con becas de comedor, los de dotación presupuestaria o gasto –que atribuyen un esfuerzo muy considerable al Departamento de Educación para hacer frente a estas becas–, la inespecificidad de esta medida a la hora de condicionar la oferta de comedores escolares a una demanda familiar, en cierto sentido, indeterminada, así como la indisponibilidad de datos que acrediten algún tipo de actuación en este sentido por parte del Departamento de Educación, hacen que esta acción sea agrupada dentro de las actuaciones del III Plan de Apoyo a las Familias no realizadas.

Tabla 53. Evolución del número de becas de comedor y del importe de las mismas financiado por el Gobierno Vasco (en miles de euros). 2010-11/2014-15

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Número de becas	57.756	60.926	57.903	58.895	60.982
Importe	33.092,5	34.817,6	33.550,3	37.494,9	38.698,3

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Estadísticas de la Educación. Recursos Económicos. Becas y Ayudas al Estudio.

- **Estudio de la flexibilización en los periodos de adaptación de las Haurreskolak [146]**

El periodo de adaptación en Educación Infantil es el tiempo que transcurre desde que el niño o la niña ingresa por primera vez en un centro educativo hasta que se desenvuelve con cierta normalidad en él. El principal objetivo de este proceso es la progresiva separación familiar sin traumas para lo cual las Haurreskolak establecen una metodología precisa, con sus horarios y la planificación de actividades específicas. Este proceso, que afecta a todos los agentes implicados en él –especialmente a las niñas y niños, pero también a sus familias y al personal educador–, tiene una duración aproximada de unas 3 semanas en las que el niño o la niña ha de acudir acompañado por una persona de su familia (preferentemente por un progenitor) y permanecer en el centro con ella hasta que de manera progresiva esta presencia desaparezca.

Ante las dificultades de conciliación que genera este proceso en el caso de aquellos progenitores que durante este periodo han de compatibilizar el periodo de adaptación con sus empleos y la reclamación de ciertas agrupaciones familiares para adaptar estos periodos a las necesidades de las familias, entre las medidas del III Plan de Apoyo a las Familias, se decidió incluir ésta, en la que se contemplaba la realización de un estudio sobre la flexibilización del periodo de adaptación. Con

todo, transcurridos los años de vigencia del Plan, este estudio no se ha llevado a cabo por lo que la medida no ha sido realizada.

3.2.1.3. Acciones experimentales que favorecen la conciliación

Dentro del ámbito estratégico de la conciliación, el III Plan de Apoyo a las Familias, tal y como fue redefinido en 2013, preveía un total de 3 medidas pertenecientes al ámbito de las acciones experimentales. De las tres medidas que fueron priorizadas, dos de ellas aludían a la posibilidad de impulsar iniciativas experimentales de apoyo a las familias con hijos/as pequeños/as (medidas 55 y 150), mientras que la tercera se situaba en el ámbito de la formación para el empleo y el reconocimiento de los cuidados informales en el ámbito familiar.

Tabla 54. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 1 Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y las acciones experimentales en pro de la conciliación

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
55. Potenciación de redes comunitarias de cuidadores de niñas y niños	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)		Realizada
76. Difusión de los procesos de obtención de certificados de profesionalidad dirigidos a personas cuidadoras del ámbito familiar (personas contratadas para la atención a menores o a personas dependientes) a través de formación certificable de la familia sociosanitaria y de convocatorias del dispositivo de acreditación de la competencia, para la dignificación de dicha actividad laboral	Dirección de Formación para el Empleo (Lanbide)		Realizada
150. Realización de un estudio sobre futuros servicios de conciliación que se hallen en un territorio intermedio entre la educación y el ámbito social	Dirección de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)		No realizada

Se describe a continuación el grado de realización de cada una de las medidas contempladas en la tabla anterior.

- **Potenciación de redes comunitarias de cuidadores de niñas y niños [55]**

Cabe destacar en el marco de esta acción la puesta en marcha del proyecto piloto Haur Etxeak/Nidos familiares entre los años 2011 a 2013. Esta iniciativa, surgida en la IX Legislatura, se puso en marcha con el objetivo de ampliar y complementar la actual oferta de cuidados a bebés a través de un servicio comunitario para la atención y cuidado a niños y niñas de 0 a 3 años para la conciliación de la vida laboral y familiar en el domicilio de la persona cuidadora. De este modo, mediante un convenio con la Cooperativa de Iniciativa Social Agintzari, esta experiencia se puso en marcha en 2011. La duración de este proyecto fue de casi años y su alcance fue limitado: a finales de 2011 existían 5 nidos abiertos en los que se atendía a un total de 8 niños y niñas; en 2012, 15 nidos con 31 bebés; y en 2013, los mismos nidos con un total de 38 niños y niñas. El proyecto se cancela a finales de 2013. Entre las razones aducidas por el nuevo Ejecutivo para su cancelación cabe destacar la falta de colaboración con el Departamento de Educación en el proceso de diseño de la medida, así como la falta de regulación tanto en relación a la formación exigible a las personas cuidadoras, como respecto a los requisitos necesarios exigibles en las instalaciones de las Haur Etxeak.

- **Difusión de los procesos de obtención de certificados de profesionalidad dirigidos a personas cuidadoras del ámbito familiar[76]**

Los certificados de profesionalidad, son el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la administración laboral. Regulados por el Real Decreto 34/2008⁴³, estos certificados acreditan el conjunto de competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral identificable en el sistema productivo. Los certificados de profesionalidad pueden obtenerse a través de dos vías: bien por la formación, superando todos los módulos que integran el certificado de profesionalidad; bien por la acreditación de la experiencia laboral, superando los procedimientos establecidos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral o de vías no formales de formación. Estas acreditaciones tienen carácter oficial, validez en el conjunto del Estado y, en el caso de la CAE son expedidos por Lanbide.

Respecto a la acción específica incluida en el III Plan, la medida hace referencia a la difusión de los procesos de obtención de estos certificados por parte de Lanbide en lo tocante al ámbito de la atención sociosanitaria y, más concretamente, dentro de la familia profesional de los Servicios socioculturales y a la comunidad y del área profesional de la Atención social⁴⁴ que se incluyen en el Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad.

Durante el periodo de vigencia del III Plan, las actuaciones de Lanbide en el marco de los procesos de obtención de los certificados de profesionalidad han sido los siguientes:

- Desarrollo y puesta en marcha del Dispositivo de Reconocimiento de la Competencia y desarrollo de acciones formativas. Desde el año 2013 al 2015⁴⁵, se aprueban anualmente sucesivas resoluciones por las que se convoca el procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y/o vías no formales de formación. Durante los tres años, dentro de este proceso de acreditación, se incluyen siempre las cualificaciones profesionales de Atención Sociosanitaria a personas en el Domicilio y de Atención Sociosanitaria a personas dependientes en Instituciones Sociales. En 2013, se ofertaron plazas correspondientes a 7 cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, siendo las plazas correspondientes a las dos cualificaciones mencionadas de 600 sobre un total de 1.700. En 2014, las plazas convocadas fueron 2.101 y correspondieron a 15 cualificaciones. En el caso de las dos cualificaciones mencionadas se convocaron 600 plazas. Por último, en 2014, la convocatoria abarcó a 14 cualificaciones y se ofertaron un total de 2.090 plazas. Las plazas correspondientes a las dos cualificaciones objeto de interés fueron 1.100.

⁴³ Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

⁴⁴ En esta área están incluidos los certificados de profesionalidad de Atención sociosanitaria a personas dependientes en instituciones sociales (RD 1379/2008, de 1 de agosto, modificado por el RD 721/2011, de 20 de mayo) y de Atención sociosanitaria a personas en el domicilio (RD 1379/2008, de 1 de agosto, modificado por el RD 721/2011, de 20 de mayo).

⁴⁵ Resolución de 12 de diciembre de 2013, conjunta de las Viceconsejerías de Formación Profesional y de Empleo y Trabajo, por la que se publica la convocatoria del procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y/o vías no formales de formación; Resolución de 27 de octubre de 2014, de las Viceconsejerías de Formación Profesional y de Empleo y Trabajo, por la que se publica la convocatoria del procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y/o vías no formales de formación; Resolución de 3 de diciembre de 2015, conjunta de la Viceconsejería de Formación Profesional y de la Dirección General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se publica la convocatoria del procedimiento de evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral o vías no formales de formación.

- **Registro de los certificados de profesionalidad.** Se aprueba en 2013 el Decreto 463/2013, del 17 de diciembre, por el que se crea el Registro Vasco de Certificados de Profesionalidad y Acreditaciones Parciales Acumulables, y se establece el procedimiento para su registro y expedición. Pese a que no se dispone de información específica sobre los certificados de profesionalidad expedidos en el caso de las cualificaciones específicas de Atención Sociosanitaria a personas en el Domicilio y de Atención Sociosanitaria a personas dependientes en Instituciones Sociales, la información disponible en las Memorias de Lanbide señalan que durante 2013, se reciben 14.447 solicitudes, de las que se valoran 10.023 y se expiden 8.246 títulos; en 2014, se expiden 3.015 certificados de profesionalidad y 1.753 acreditaciones parciales acumulables. En 2015, se han expedido 6.281 certificados de profesionalidad y 497 acreditaciones parciales acumulables.

- **Realización de un estudio sobre futuros servicios de conciliación que se hallen en un territorio intermedio entre la educación y el ámbito social [150]**

Pese a que el III Plan de Apoyo a las Familias contemplaba la realización entre 2013 y 2014 de un estudio sobre la viabilidad de servicios de conciliación híbridos, a medio camino entre la educación y el ámbito social, y pese a que, incluso, observaba para ello una dotación económica específica, el estudio no fue realizado.

3.2.1.4. Acciones de información y divulgación

Dentro del ámbito estratégico 1 correspondiente al área de la conciliación de la vida familiar, personal y laboral, el III Plan de Apoyo a las Familias contempla una batería de 4 acciones dirigidas a la promoción de actividades de información y divulgación social sobre diferentes cuestiones relacionadas con la propia conciliación.

Tabla 55. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 1 Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y las acciones de información y divulgación

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
86. Desarrollo de programas y campañas de sensibilización e información sobre conciliación y corresponsabilidad dirigidas a la sociedad, a las organizaciones y agentes sociales y a las empresas	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)		Realizada
79. Desarrollo de campañas de difusión entre la población joven sobre nuevos modelos de familia, parentalidad positiva, corresponsabilidad y conciliación, así como prevención de situaciones de violencia intrafamiliar, con mención especial de violencia de género, maltrato infantil y violencia filio-parental	Dirección de Juventud (Departamento de Cultura)	Dirección de Política Familiar y Comunitaria y Dirección de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales) y Dirección de atención a las víctimas de violencia de género (Departamento de Interior)	Realizada
88. Campaña de difusión de los beneficios de la conciliación de la vida familiar y laboral y su rentabilidad dirigida a las empresas "Conciliar es todo beneficios"	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Ninguno	Realizada
87. Celebración de eventos, jornadas, campañas, congresos, exposiciones de experiencias piloto, etc., en torno a la flexibilidad horaria.	Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada

En esta subárea, tres de las cuatro medidas previstas por el Plan cuentan como responsable con el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales –ya sea con la Dirección de Política Familiar y Comunitaria o

con la Dirección de Planificación e Innovación para el Empleo– y todas ellas están relacionadas de alguna forma con acciones contempladas en las subáreas precedentes relacionadas con el empleo en los sectores privado y público (medidas 86, 87 y 88). La medida 79, por el contrario, presenta un carácter más novedoso por cuanto se dirige específicamente a la población joven y contempla, entre las acciones de divulgación previstas, otras cuestiones relacionadas no solo con la conciliación, sino, también, con la sensibilización en temas como la diversidad familiar o la parentalidad positiva y la prevención de diversas situaciones de violencia (de género, maltrato infantil y violencia filio-parental), siendo en este caso la entidad responsable el Departamento de Cultura y, específicamente, la Dirección de Juventud.

A continuación se enumeran cada una de las actuaciones llevadas a cabo por las entidades responsables para la realización de las medidas contempladas en el Plan.

- **Desarrollo de programas y campañas de sensibilización e información sobre conciliación y corresponsabilidad dirigidas a la sociedad, a las organizaciones y agentes sociales y a las empresas [86]**

Las actuaciones desarrolladas para dar cumplimiento a esta medida han sido desarrolladas durante los años 2011 y 2012 y son las siguientes:

- Campaña de sensibilización sobre corresponsabilidad “Conciliar la vida personal y laboral es compartir responsabilidad”, “Corresponsabilidad para mejorar la calidad de vida y la competitividad de las empresas”. Esta campaña, desarrollada entre diciembre de 2011 y enero de 2012, tiene como objetivo sensibilizar a la sociedad en torno a la conciliación y la corresponsabilidad. Los diferentes soportes en los que son difundidos los mensajes de la campaña son prensa digital, radio, televisión y cartelería en papel.
- Congreso sobre “Políticas Familiares: inversión para la cohesión social”⁴⁶. Este Congreso, organizado conjuntamente por Centro Innovación en Política Social Gizalab Fundazioa y la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, se celebró en Vitoria-Gasteiz los días 6 y 7 de noviembre de 2012. El Congreso se dirigía a responsables de la administración pública con competencias en políticas familiares y a personas expertas y profesionales que desarrollan su labor en este ámbito y tenía como principal objetivo crear un espacio de reflexión sobre la capacidad de las Políticas Familiares como elemento de prevención, cohesión social e inversión a futuro, considerando en ellas la conciliación corresponsable y la parentalidad positiva como elementos estratégicos. Según se recoge en la Memoria de 2012 sobre el grado de cumplimiento de los objetivos programados por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, asistieron a este Congreso algo más de 200 personas.
- Premio Nacional de la Fundación Alares 2012 a la Conciliación de la Vida Laboral, Familiar y Personal, y a la Responsabilidad Social. Este año fue galardonado con este premio el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco en la categoría de Instituciones. La presentación a este premio es preparada conjuntamente por la Dirección de Política Familiar y Comunitaria y la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo. La candidatura presentada tenía su eje en el concepto de conciliación corresponsable y recogía todas las medidas desarrolladas por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales.

A pesar de que en su formulación original el III Plan de Apoyo a las Familias preveía en el marco de esta acción campañas para todos los años de vigencia del Plan, estas solo fueron desarrolladas durante la IX Legislatura.

⁴⁶ Programa disponible en: <http://irekia.eus/uploads/attachments/2639/triptico3010.pdf?1351680957>

- **Desarrollo de campañas de difusión entre la población joven sobre nuevos modelos de familia, parentalidad positiva, corresponsabilidad y conciliación, así como prevención de situaciones de violencia intrafamiliar, con mención especial de violencia de género, maltrato infantil y violencia filio-parental [79]**

En el marco de la política de juventud promovida por la Administración autonómica, se han desarrollado diversos programas que, insertados en la planificación integral de juventud, pueden alinearse también dentro de las actuaciones enmarcadas en esta acción:

- Programa de Sensibilización Escolar sobre la diversidad sexual dirigido al alumnado de Primaria y Secundaria. Desarrollado durante los años 2014 y 2015, consiste en un programa de formación y sensibilización, realizado por Gehitu y Guztiok Elkartea, dirigido a la prevención en el entorno educativo de la homo, lesbo y transfobia, así como la sensibilización en la diversidad afectivo-sexual y familiar a través de la realización en las aulas de talleres. En 2014, participaron en este programa 2.929 alumnos, fundamentalmente de Educación Secundaria y de los territorios de Bizkaia y Gipuzkoa. En 2015, el programa aumentó su alcance y participaron en el un total de 99 centros y 5.117 alumnos y alumnas. La entidad responsable de esta acción fue la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. En la evaluación llevada a cabo del programa se hace hincapié en que la idea de diversidad familiar es algo que motiva al alumnado y que además la mayoría valora positivamente. En este sentido, la mayoría, concluye que lo necesario en una familia es el amor, transmitir seguridad y valores y que eso pueden ofrecerlo familias diversas.
- Iniciativa de educación en valores y habilidades para la vida. Dentro de la programación correspondiente al Departamento de Política Familiar y Desarrollo Comunitario de 2014, se llevó a cabo el Encuentro/Jornada para profesionales de diferentes ámbitos que trabajan con familias y adolescentes y que se realizó en Bilbao el 16 de mayo de 2014 en el marco de la celebración del Día Internacional de la Familia (15 de mayo). Asistieron a la jornada un total de 570 profesionales. Si bien este evento no se dirigía directamente a la población joven, es preciso destacar que el grupo al que estaba dirigido trabaja directamente con familias y adolescentes y que en ella se abordaron temas como los buenos tratos o la sensibilización sobre la importancia de la transmisión de valores en la familia.

Según lo previsto por el III Plan en cuanto a las entidades responsables y participantes, las únicas actuaciones que se han desarrollado en el marco de esta medida corresponden a la colaboración entre la Dirección de Juventud y la Dirección de Política Familiar y Comunitaria. Con todo y, a pesar de estar previstas en el III Plan, no se han desarrollado campañas de sensibilización y/o prevención bajo la colaboración de la Dirección de Juventud del Departamento de Cultura con la Dirección de Servicios Sociales, ni con la Dirección de atención a las víctimas de violencia de género del Departamento de Interior del Gobierno Vasco.

Cabe destacar por último que en el documento que recoge las 33 medidas priorizadas del III Plan de Apoyo a las Familias, se incluye, dentro de esta acción la mención a una nueva propuesta que incluye la celebración del 19 de marzo como día del "padre igualitario". En el ámbito de la Administración autonómica esta campaña, con el nombre de Aitak+, ha sido puesta en marcha por Emakunde en el marco de la iniciativa Gizonduz para promover una paternidad igualitaria y corresponsable. Concretamente, la campaña tuvo un mes de duración (se lanzó el día 19), se dirigía a la ciudadanía (aunque en particular a los padres) y su objetivo era construir un espacio participativo y de reflexión en redes sociales que impulsase ideas y prácticas favorables a un ejercicio de la paternidad igualitaria y corresponsable. Para ello se utilizaron como herramientas principales el portal on line participativo del Gobierno Vasco Irekia y la cuenta de Twitter de Gizonduz. Según se señala en la Memoria de actuación 2015 de la Iniciativa Gizonduz, el alcance de la campaña fue el siguiente. En Twitter se consiguió que 61.879 personas usuarias visualizaran la campaña. El conjunto de personas que tuvieron posibilidad de acceder a ella fue de 383.249. Desde Facebook se llegó a 8.910 personas usuarias que accedieron a las 10 entradas específicas de la campaña que se colgaron. Así mismo, se subieron 8 entradas específicas al Blog de Gizonduz.

- **Campaña de difusión de los beneficios de la conciliación de la vida familiar y laboral y su rentabilidad dirigida a las empresas “Conciliar es todo beneficios” [88]**

Más que una campaña de difusión, la iniciativa que recoge esta medida bajo el lema “Conciliar es todo beneficios” se ha materializado en la práctica en un apartado incluido en la web Concilia+ (medida 52) Esta sección, con información dirigida específicamente a las empresas, está compuesta por un total de 12 puntos en los que se abordan distintos aspectos en los que la conciliación puede resultar beneficiosa para las empresas⁴⁷.

- **Celebración de eventos públicos en torno a la flexibilidad horaria [87]**

Las diferentes actuaciones que en el marco de esta medida han sido realizadas durante el periodo de vigencia del Plan han tenido lugar únicamente en la IX Legislatura y han sido las siguientes:

- Jornada de difusión “Gana tu empresa todas ganamos todos”⁴⁸. El 20 de julio de 2011 se celebra en Bilbao, en el Teatro Campos Eliseos, una Jornada de difusión sobre horarios flexibles, dirigida específicamente a gerentes y directivos/as de pequeñas y medianas empresas interesadas en liderar un proceso de cambio horario. En esta jornada, intervienen, contando su experiencia, las empresas que han participado en el programa piloto de aplicación de un nuevo modelo horario (medida 166). Asimismo, participa como ponente Ignacio Buqueras y Bach en calidad de experto y Presidente de la Comisión Nacional para la Racionalización de los Horarios Españoles y su Normalización con los demás países de la UE y Presidente de ARHOE, Asociación para la Racionalización de los Horarios Españoles. Tal y como se desprende de la Memoria de 2011 acerca del grado de cumplimiento de los objetivos programados por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, esta Jornada cuenta con la participación de representantes de 50 empresas.
- VI Congreso Nacional para la racionalización de los horarios españoles⁴⁹. En 2011 el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales concede una subvención a la Asociación ARHOE para la financiación de este Congreso, que se celebra en el Palacio de Congresos Kursaal de Donostia-San Sebastián los días 15 y 16 de noviembre de 2011. Asisten a este evento 134 personas y participan 21 ponentes. El Congreso, en el que el Departamento citado participa como coorganizador, se centra en la reflexión sobre los horarios laborales desde diversas disciplinas, se articula en torno a cuatro mesas redondas que abordan los horarios desde las perspectivas del valor del tiempo, la cuestión social, la productividad y la educación y la salud. Durante el Congreso se entrega el VI Premio para Racionalizar los Horarios –que recae en la Fundación Museo Guggenheim de Bilbao y se aprovecha también para presentar el nuevo portal del Gobierno Vasco dedicado a la conciliación Concilia+ (medida 52). El Congreso fue retransmitido en directo por Internet y se editó un libro con todas las intervenciones que en él tuvieron lugar⁵⁰.

3.2.1.5. Acciones para el reconocimiento social

La última de las subáreas incluidas dentro del ámbito estratégico 1 correspondiente al área de la conciliación de la vida familiar, personal y laboral, se sustentaba en una única medida dirigida al reconocimiento público de experiencias significativas en el ámbito de apoyo a las familias y con un único responsable, la Dirección de Política Familiar y Comunitaria..

Tabla 56. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 1 Conciliación de la vida familiar, personal y laboral y las acciones para el reconocimiento social

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de
---------	-------------	---------------	----------

⁴⁷ Esta sección se encuentra disponible en la siguiente dirección:

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/r45-concemp/es/contenidos/informacion/conc_empresas/es_info/beneficio_oo.html

⁴⁸ Programa disponible en: http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/r45-conchfle/es/contenidos/informacion/conc_horarios/es_info/adjuntos/HORARIO_FLEXIBLE_programa_ESP.pdf

⁴⁹ Programa disponible en:

http://www.horariosenespana.com/images/PROGRAMA_VI_CONGRESO_NACIONAL_PARA_RACIONALIZAR_HORARIOS_baja_2.pdf

⁵⁰ Disponible en: http://www.horariosenespana.com/images/LIBRO_VI_CONGRESO_ARHOE.pdf

			realización
83. Organización de premios y reconocimientos públicos bienales a experiencias y prácticas ejemplares o innovadoras que se califiquen como de apoyo a las familias	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	No realizada

- **Organización de premios y reconocimientos públicos bienales a experiencias y prácticas ejemplares o innovadoras que se califiquen como de apoyo a las familias [83]**

A pesar de que el III Plan de Apoyo a las Familias contemplaba esta medida dirigida a poner en valor, a través de premios o reconocimientos, prácticas o experiencias innovadoras en el ámbito del apoyo a las familias –previendo, incluso, en su diseño inicial la dotación de 60.000 euros al año para los ejercicios 2013 y 2015–, ésta no ha sido desarrollada en la X Legislatura.

3.2.2. Ámbito estratégico 2: parentalidad positiva

Las medidas orientadas a la promoción de una parentalidad positiva constituyen el segundo de los cuatro ámbitos estratégicos a los que el III Plan de Apoyo a las Familias da prioridad, una vez reformulado y aprobado por el Consejo Vasco de Familia en julio de 2013. De las tres medidas seleccionadas, dos de ellas se orientan a la oferta de programas y servicios de fomento de la parentalidad positiva (medidas 101 y 1041), mientras que la última se centra en el ámbito específico de las tecnologías de información y comunicación (en adelante, TICs) y específicamente en la formación a las familias para afrontar sus riesgos y evitar la brecha digital.

Tabla 57. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 2 Parentalidad Positiva

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
101. Desarrollo de programas de parentalidad positiva para el desarrollo de habilidades y competencias: 1º. Identificación y evaluación de iniciativas de parentalidad positiva que se desarrollan en la CAPV, en 2011 2º. Elaboración de nuevas propuestas de parentalidad positiva para el desarrollo de las habilidades y competencias parentales basadas en la evidencia científica, en 2012. 3º. Puesta en marcha de un banco de recursos de parentalidad positiva, realizado en coordinación con agentes científicos y puesto a disposición de profesionales que trabajen en ese ámbito, en 2013. 4º. Programa y extensión de programas de parentalidad positiva, en 2013 y 2014.	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Realizada
141. Creación de un banco de recursos de intervención preventiva-educativa constituido por las actuaciones que se desarrollan desde los diferentes departamentos y administraciones, y dirigido a profesionales y familias	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Realizada
103. Impulso de programas de sensibilización y prevención ante las tecnologías de la información y comunicación (TICs) dirigidos a las familias para evitar el fenómeno de la brecha digital y los riesgos que las redes sociales e internet pueden suponer	Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo	Dirección de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada

Desde el punto de vista de las entidades responsables del desarrollo y puesta en práctica de las medidas mencionadas, el Plan reserva la ejecución de las acciones de fomento de la parentalidad positiva a la Dirección de Política Familiar y Comunitaria, mientras que deposita en el Departamento de Industria,

Innovación, Comercio y Turismo⁵¹ el impulso de los programas de sensibilización y prevención en torno a las TICs.

Se describen a continuación las actuaciones llevadas a cabo durante el período de vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias para el desarrollo de las acciones incluidas en el ámbito estratégico de la parentalidad positiva.

- **Desarrollo de programas de parentalidad positiva para el desarrollo de habilidades y competencias [101]**

En la medida en que el III Plan de Apoyo a las Familias contempla de manera explícita cuatro actuaciones con una calendarización precisa en el marco del desarrollo de esta medida (ver Tabla 57), la descripción que se ofrece a continuación sobre su grado de realización se organiza en base a ellas:

1. Identificación y evaluación de iniciativas de parentalidad positiva que se desarrollan en la CAPV en 211

Esta acción ha sido desarrollada a través de la realización del "Estudio de campo de los programas y actividades de parentalidad positiva existentes en la CAPV"⁵², informe realizado para la Dirección de Política Familiar y Comunitaria por Etxadi-Centro Universitario de Psicología de la Familia bajo el asesoramiento científico y técnico de Haezi/UPV-EHU. Este estudio se realiza a lo largo de 2011 y es publicado en 2012. En él se analizan 129 actividades y programas de parentalidad positiva implementados por 46 entidades diferentes entre ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones y asociaciones.

2. Elaboración de nuevas propuestas de parentalidad positiva para el desarrollo de las habilidades y competencias parentales basadas en la evidencia científica en 2012

Además de identificar y evaluar los programas de parentalidad positiva que se desarrollan en la CAPV, el estudio anteriormente citado, en base a los resultados obtenidos en este análisis, incorpora en el mismo informe una serie de recomendaciones para el diseño y la evaluación de actividades y programas de parentalidad positiva. Estas recomendaciones se sintetizan en dos propuestas concretas: el sistema de indicadores para la evaluación e implementación de programas de parentalidad y el currículo óptimo de parentalidad positiva (COPP).

La difusión de los resultados de este estudio se realiza en 2012 a través de un Seminario celebrado en Bilbao el 8 de junio. Bajo el nombre "Programa de Parentalidad Positiva" este evento, organizado por la Dirección de Política Familiar y Comunitaria, la UPV-EHU y Gizalab se presentan los resultados del "Estudio de campo de los programas y actividades de parentalidad positiva existentes en la CAPV".

⁵¹ En la X Legislatura (2012-2016), buena parte de las funciones del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo de la IX Legislatura (2009-2012) son asumidas por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad.

⁵² Estudio disponible en:

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/r45-obpubfam/es/contenidos/informacion/publicaciones_observatorios/es_publica/adjuntos/programas_actividades_parentalidad_positiva.pdf

3. Puesta en marcha de un banco de recursos de parentalidad positiva, realizado en coordinación con agentes científicos y puesto a disposición de profesionales que trabajen en ese ámbito en 2013

A pesar de que el trabajo de preparación se prolonga entre 2012 y 2013, no es sino hasta mayo de 2014 que se publica la web Gurasotasuna⁵³, con contenidos para la formación de profesionales en parentalidad positiva. Entre los diversos recursos que proporciona esta página, se encuentra la sección de Programas en la que se ponen a disposición proyectos de intervención basados en los principios de parentalidad positiva para que aquellos profesionales que lo deseen puedan utilizarlos. Tal y como se indica en la web, los programas proceden de la investigación y han demostrado su utilidad y buenos resultados.

4. Programa y extensión de programas de parentalidad positiva en 2013 y 2014

En este apartado pueden incluirse una gran variedad de programas relacionados con la parentalidad positiva impulsados por la Dirección de Política Familiar y Comunitaria a lo largo del periodo completo de vigencia del Plan. Cabe destacar, en este sentido, las siguientes actuaciones:

- Primer taller seminario de padres y madres competentes organizado por AFAVI (2011). En 2011 el Departamento de Política Familiar y Comunitaria patrocina esta iniciativa bajo la dirección de Carmen Valdivia, Catedrática de Psicopedagogía de la Universidad de Deusto, realizada el 26 de octubre en el Txikiland de Alhóndiga Bilbao.
- Cursos on line sobre parentalidad positiva⁵⁴ (2012-). En 2012 el Departamento facilita la puesta en marcha de cursos on line sobre parentalidad positiva para profesionales que trabajan con familias con hijos/as pequeños. Los cursos tienen 90 horas de duración y para su realización se cuenta con el apoyo y colaboración del Departamento de Procesos Psicológicos Básicos y su Desarrollo de la UPV/EHU en el que se integra el grupo de investigación en Psicología de la Familia Haezi / Etxadi. Desde su implantación estos cursos han tenido continuidad a lo largo del periodo de vigencia del III Plan. En 2013 participaron un total de 200 personas en el curso on-line "Claves de parentalidad positiva para comunicar a las familias con hijos y/o hijas de 0 a 2 años". En 2014, además de este curso se oferta otro más dirigido esta vez a profesionales que trabajan con niños y niñas de "2 a 6 años". Durante la edición de este año participan un total de 297 profesionales. En 2015, se repiten ambas ediciones del curso, y participan un total de 286 profesionales. La nota media de las evaluaciones recibidas es de un 9 sobre 10.
- Servicio de apoyo a las familias con conflictos con hijos e hijas (2012-). Desde el año 2012 se patrocina este programa de orientación a la corresponsabilidad parental y fomento de la parentalidad positiva prestado por Kidetza-Federación de Euskadi de Padres y Madres Separados. El objetivo del mismo es prevenir, intervenir y reducir los niveles de conflictividad en las nuevas familias creadas tras el divorcio o separación de la pareja y facilitar la adquisición de nuevas formas de relación basadas en la igualdad, el diálogo y el respeto.

Asimismo, durante la X Legislatura, se impulsan de manera específica investigaciones y programas piloto (4 en total) sobre corresponsabilidad en diversos ámbitos.

- "Estudio sobre factores de riesgo y protección en las familias" (2014) Este estudio fue realizado en 2014 por la Fundación Centro de Orientación Familiar Lagungo Fundazioa. Según se constata en la memoria de 2014 del grado de cumplimiento de los objetivos programados por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, la investigación aportó varias propuestas de aplicación práctica en el contexto sanitario, educativo y en situaciones de divorcio. El informe no se ha publicado.

⁵³ La home de la web se encuentra disponible en: <http://www.euskadi.eus/gurasotasuna>

⁵⁴ Información disponible en: http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/r45-concpcf/es/contenidos/informacion/parent_positiva/es_def/index.shtml

- Investigación sobre el estado de la cuestión de la implicación de los padres vascos en la crianza, la coresponsabilidad y el trabajo productivo” (2015). El objetivo de este estudio es definir una estrategia y nuevas acciones para promover la coresponsabilidad de ambos miembros de la pareja. Para su realización se han llevado a cabo talleres de padres y madres y se han realizado 240 encuestas y entrevistas en profundidad. El estudio se ha publicado en 2016 bajo el título “Paternidades positivas: cambios y retos en la implicación de los padres en la crianza y la coresponsabilidad”⁵⁵.
- Proyecto piloto para la promoción del apego seguro y la sensibilidad parental en la preparación preparto y postparto en los centros de salud (2015). El pilotaje de este programa, consistente en talleres de formación a padres y madres y personal sanitario, se desarrolló en tres centros de salud de Vitoria-Gasteiz (Lakuabizkarra, Salburua y Zabalzana). Tomaron parte en él 24 familias. No se han publicado sus resultados.
- Investigación y Programa piloto Lehen-Urratsak (2014-15). Se trata de un proyecto piloto, desarrollado por Lagungo Fundazioa, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los vínculos dañados entre los/as niños/as de 2 a 6 años y su cuidador/a principal en familias de riesgo psicosocial leve-moderado. Según se recoge en la Memoria del grado de cumplimiento de los objetivos programados esta investigación fue desarrollada y financiada en 2014. En 2015 lo que se hizo fue adaptar la metodología para su implantación en dos centros educativos de Bizkaia. No se han publicado sus resultados.
- Programa piloto de coparentalidad en situaciones de crisis familiar (2015). Se trata de un proyecto de orientación a la coparentalidad en situaciones de separación o divorcio que ofrece apoyo a padres y madres para que asuman sus responsabilidades de una forma lo más saludable posible. Mediante este programa se atendió a 693 personas y se realizaron 671 sesiones de coparentalidad. No se han publicado sus resultados.
- Programa piloto de terapia familiar para familias con bajos ingresos (2015). Este proyecto se dirige a aquellas familias cuyo acuerdo de mediación es iniciar terapia familiar y no disponen de recursos económicos para hacerlo. A través de este programa se pretende valorar la pertinencia de completar con este servicio la prestación ofrecida por el Servicio Público de Mediación.

Para finalizar, cabe señalar también diversas actuaciones en el marco de la divulgación de los programas y actuaciones desarrollados en el ámbito de la coparentalidad positiva:

- Página web Gurasotasuna (2014-). Tal y como se ha mencionado, la página se publica en mayo de 2014, con amplios contenidos y recursos sobre parentalidad positiva. En septiembre de 2014, la página incorpora además un blog⁵⁶. Durante todo 2015, la página recibe 14.534 visitas.
- Jornada “Relaciones familiares basadas en el buen trato y el vínculo seguro”⁵⁷ (2014). Este evento, dirigido a profesionales del ámbito educativo, social y sanitario que trabajan con familias, tuvo lugar en Bilbao, en el Auditorio de la Universidad de Deusto, el 16 de mayo de 2014 en el marco de la celebración del Día de la Familia (15M). La convocatoria del evento recibió más de 500 inscripciones.

- **Creación de un banco de recursos de intervención preventiva-educativa constituido por las actuaciones que se desarrollan desde los diferentes departamentos y administraciones, y dirigido a profesionales y familias [141]**

⁵⁵ Estudio disponible en:

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/gura_investigacion_paternidad/es_def/adjuntos/Investigaci%C3%B3n%20GV_Info_rme%20Mayo%202016.pdf

⁵⁶ Disponible en: <http://gurasotasuna.blog.euskadi.eus/category/general/>

⁵⁷ Programa de la Jornada disponible en: <http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/informacion/relaciones-familiares-basadas-en-el-buen-trato-y-el-vinculo-seguro/r45-concpfc/es/>

El desarrollo de esta medida puede enmarcarse, en cierta medida, en la realización del tercer punto de la medida anterior (101). En este caso, se trata de un banco de recursos de intervención desarrollados en el ámbito de la CAPV y dirigidos a profesionales y familias. Este banco de recursos se proporciona en la sección de "Programas" del portal web Gurasotasuna y, concretamente, en la subsección "Programas de intervención en la actualidad". Las iniciativas incluidas en este apartado son 10 y están dirigidas en su mayoría a familias con hijos/as. Se enumeran a continuación los programas incluidos:

Tabla 58. Relación de recursos incluidos en la sección "Programas de intervención en la actualidad" del portal web Gurasotasuna

Nombre	Administración/entidad	Observaciones
Programa de Corresponsabilidad Familiar "COFAMI"	--	Se proporciona únicamente la referencia de una revista "Infancia y aprendizaje" del año 2004.
Programa para la Igualdad, el Respeto y la No-violencia en Educación Primaria "Nahiko"	Emakunde	Se proporciona acceso a un apartado de la web de Emakunde con diversos materiales relacionados < www.emakunde.euskadi.eus/nahiko/-/informacion/nahiko >
Programa de Educación Sexual para la Educación Secundaria Obligatoria "Sexu muxu"	Departamento de Salud. Gobierno Vasco	Desde Gurasotasuna se proporciona acceso a una página web específica con contenidos muy completos < www.uhinbare.com >
Programa Educación Familiar y Parentalidad Positiva	FAPMI-Federación de Asociaciones para la Prevención del Maltrato Infantil	Se proporciona acceso al programa a través de un documento en pdf editado por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. Las comunidades autónomas que lo han implementado son Andalucía, Cantabria y Murcia.
Introduction: Evidence-based parent education programmes to promote positive parenting	Investigadores/as de varias universidades	Se ofrece un enlace con acceso directo al artículo introductorio de una de las ediciones de la publicación <i>Journal of Developmental Psychology</i> sobre la importancia de los programas de coparentalidad.
Programa "Educar en positivo"	Grupo FADE de Investigación en la Universidad de la Laguna	Desde Gurasotasuna se proporciona acceso a una página web específica con contenidos muy completos < educarenpositivo.es >
Programa "Gurasoak"	Harremanak. Grupo de estudio de las relaciones interpersonales y su problemática de la UPV/EHU	Se proporciona acceso a una página web con información de 2010 sobre el programa < sites.google.com/site/gurasoakupv >
Programa de Intervención Familiar "Egokitzen"	Deusto Family Psych	Se proporciona acceso a una página web con información de 2014 sobre cómo participar en el programa < sites.google.com/a/deusto.es/deusto-family-psych/difusion-y-transferencia/programas-de-intervencion/egokitzen >
Programa de Sensibilización y Formación. Gizonduz	Gizonduz - Emakunde	Proporciona acceso a un documento con el programa formativo de la iniciativa
Programa Guía para el desarrollo de competencias emocionales, educativas y parentales	Facultad y Departamento de Ciencias de la Educación - Universidad de Oviedo	Ofrece acceso a un documento publicado en 2009 por el Ministerio de Sanidad y Política Social dirigido a profesionales.

Fuente: Portal web Gurasotasuna (fecha de última modificación 01/02/2016).

- **Impulso de programas de sensibilización y prevención ante las tecnologías de la información y comunicación (TICs) dirigidos a las familias para evitar el fenómeno de la brecha digital y los riesgos que las redes sociales e internet pueden suponer [103]**

Las actuaciones realizadas en el marco de esta acción han estado dirigidas, en buena medida, a prevenir entre la población joven los riesgos que comporta el uso inadecuado de internet. Cabe señalar también que, pese a que el III Plan de Apoyo a las Familias, atribuía la responsabilidad de esta medida al Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, la promoción de iniciativas como las que contempla la presente medida han sido desarrolladas, fundamentalmente a partir de 2013, por el Departamento de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. Las actuaciones llevadas a cabo hasta 2015 han sido las siguientes:

- Proyecto egON LINE. Se trata de un proyecto piloto iniciado en 2013, a iniciativa del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, destinado a sensibilizar a la juventud sobre las oportunidades que ofrece Internet y los riesgos que comporta el uso inadecuado de la red por parte de la población adolescente. Participaron en esta experiencia cerca de 200 alumnos y alumnas de 1º, 2º y 3º de la ESO de cinco centros de la red pública vasca y en ella se analizaron los hábitos y modos de uso de la población adolescente en la navegación por internet, las herramientas más utilizadas y la percepción de todos los elementos de comunicación que se ponen en juego al utilizarlas. En una segunda fase, se sensibilizó al alumnado sobre los peligros derivados de un mal uso de las nuevas tecnologías, así como en construir un marco seguro de navegación por la red. Este proceso finalizó con la creación de un nuevo espacio web, el portal egON LINE, a través del cual se pretende la profundización en la prevención, la sensibilización y la capacitación, así como la incorporación de las familias en la capacitación de los menores en el uso seguro de las TIC's. La página, que permanece activa actualmente, proporciona sendas secciones destinadas a menores, padres y madres y profesionales. En el marco de este proyecto, en primavera de 2015, el Departamento publica la "Guía pedagógica para trabajar la educación en las nuevas tecnologías"⁵⁸, elaborada por Suspergintza y dirigida a personal docente de centros educativos y de tiempo libre.
- Día Internacional de la Internet Segura o Safer Internet Day (SID). En el marco de este evento global, a través del que se promueve un uso más seguro y responsable de las nuevas tecnologías, se celebró en febrero de 2015 una jornada en Bilbao y Donostia. El encuentro, que contó con el apoyo del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, fue organizado por Ementic (Centro Vasco de Internet Segura y Educación), centro creado por Suspergintza Elkarte para promover el uso de Internet y de las herramientas TIC.
- Red de Menores e Internet. Se trata de una iniciativa impulsada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, de forma complementaria al programa eGON LINE, mediante el fomento del trabajo coordinado de diferentes Departamentos del Gobierno Vasco para impulsar una educación del uso seguro y responsable de internet. Esta iniciativa se desarrolla en el entorno de la plataforma digital colaborativa SharePoint, pretende hacer frente a la preocupación social que existe sobre determinados fenómenos como el ciberacoso o las dependencias digitales para, mediante una red de trabajo, unificar los mensajes, aprovechar las sinergias y ganar en eficiencia. A fecha de junio de 2015, los agentes participantes eran⁵⁹:

⁵⁸ Material disponible en:

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/egonline_unitatedidaktikoak/es_def/adjuntos/egonline_cast.pdf

⁵⁹ Información disponible a partir del Acta de 18 de Junio de 2015 de la Comisión Permanente Sectorial de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Disponible en:

http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/actas_comisiones_sectoriales/es_actacomis/adjuntos/ACTA%20CPSAIA%20SESIO N%2018%20JUNIO%202015.pdf

- Lehendakaritza: Emakunde, Coordinación de atención a víctimas y Derechos Humanos y la Agencia Vasca de Protección de datos.
- Educación, Política Lingüística y Cultura: Juventud y Deportes, e Innovación Educativa.
- Seguridad: Ertzaintza.
- Salud: Kontsumobide, y Salud Pública y Adicciones.
- Administración Pública y Justicia: Atención a la ciudadanía y mejora de la Administración.
- Empleo y Políticas Sociales: Política Familiar y Desarrollo Comunitario.

3.2.3. Ámbito estratégico 3: solidaridad intergeneracional

El tercero de los cuatro ámbitos estratégicos priorizados en el proceso de reformulación de 2013 del III Plan de Apoyo a las Familias lo componen tres medidas agrupadas bajo la temática de la solidaridad intergeneracional.

A diferencia de otros ámbitos estratégicos, en los que para parte de las medidas seleccionadas se preveía la colaboración con otros Departamentos del Gobierno Vasco, en éste todas las acciones cuentan como único responsable con el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Asimismo, debe señalarse también que pese a su planificación ninguna de las medidas contenidas en este ámbito ha sido plenamente desarrollada en ninguna de las dos Legislaturas que tuvieron lugar en el periodo de vigencia de este Plan. Con todo, pueden destacarse algunas actuaciones públicas en las que, de manera puntual y/o tangencial, ha sido introducido el tema de la solidaridad intergeneracional.

Tabla 59. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 3 Solidaridad Intergeneracional

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
84. Potenciación de la realidad intergeneracional que viven las familias, que posibilitan el cuidado y la trasmisión de la historia y los valores	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	No realizada
91. Elaboración y difusión de materiales didácticos en los que se haga visible el papel de las personas mayores como generadoras de bienestar en el ámbito familiar y social	Dirección de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	No realizada
92. Creación de foros de participación ciudadana donde se valore la contribución de las personas mayores en la construcción y el mantenimiento de la sociedad del bienestar visibilizando sus aportaciones a la facilitación de la vida cotidiana y familiar	Dirección de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	No realizada

- **Potenciación de la realidad intergeneracional que viven las familias, que posibilitan el cuidado y la trasmisión de la historia y los valores [84]**

La formulación excesivamente genérica de esta medida hace difícil evaluar el grado de realización de esta acción. Asimismo, cabe constatar que, si bien la conciliación y la parentalidad positiva –y, como más adelante se verá, las ayudas económicas– constituyen ámbitos estratégicos asumidos de manera relativamente clara por las entidades responsables en cada momento de la implementación del Plan, el área a la que pertenece esta acción ha resultado ciertamente relegada. Es posible, pese a todo, apuntar algunas actuaciones pertenecientes a un plano fundamentalmente programático, y con un limitado alcance. De este modo, pueden enmarcarse aquí las siguientes actuaciones:

- Adhesión, por parte del Gobierno Vasco, al "Año europeo del envejecimiento activo y la solidaridad intergeneracional"⁶⁰ (2012).
- Documento "Cien Propuestas para Avanzar en el Bienestar y el Buen Trato a las Personas que Envejecen. Bases para un Plan de Acción"⁶¹ (2011). Durante la IX Legislatura se presenta este documento, en el que participan administraciones públicas y representantes del mundo asociativo vasco, que contiene una serie de propuestas concretas que llevan a la práctica el paradigma teórico del Envejecimiento Activo. Dentro de esta propuesta, uno de los ámbitos temáticos alrededor del que se articulan diversas medidas lleva por título "Promover un pacto social entre generaciones para el desarrollo de una sociedad de bienestar". El documento fue presentado en 2011, la víspera de la celebración del Día Internacional de las Personas Mayores, por la Consejera del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. Las conclusiones de este documento sirvieron como base para la elaboración en 2015, durante la X Legislatura, de la "Estrategia de Envejecimiento Activo de la CAPV 2015-2010"⁶² en la que se plantean también actuaciones basadas en este principio.

Por otra parte, es preciso señalar también que, si bien no ha sido diseñado específicamente para promover la "realidad intergeneracional", durante la IX y X Legislatura el Departamento ha impulsado el Programa "Euskadi Lagunkoia/Euskadi Amigable"⁶³. Esta iniciativa, que continúa en la actualidad y realiza la Fundación Matia, se puso en marcha en 2012, con el objetivo de incentivar la participación de las personas mayores y de la ciudadanía en general para la mejora de barrios y entornos de los municipios de Euskadi.

- **Elaboración y difusión de materiales didácticos en los que se haga visible el papel de las personas mayores como generadoras de bienestar en el ámbito familiar y social [91]**

No se tiene registro de que, ni el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales durante la IX Legislatura, ni el Departamento de Empleo y Políticas Sociales de la X Legislatura, hayan elaborado o difundido materiales de carácter didáctico sobre esta cuestión. Cabe, con todo, mencionar la publicación de la investigación "Las Personas Mayores en la Economía de Euskadi"⁶⁴, realizada por M^a Ángeles Durán (CSIC) para el Gobierno Vasco, en la que se aborda el papel que juega la actividad desplegada por las personas mayores en la economía vasca.

- **Creación de foros de participación ciudadana donde se valore la contribución de las personas mayores en la construcción y el mantenimiento de la sociedad del bienestar visibilizando sus aportaciones a la facilitación de la vida cotidiana y familiar [92]**

Durante el periodo de vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias (2011-2015) no ha tenido lugar ningún evento o foro de participación específicamente centrado en la promoción de la solidaridad intergeneracional. Con todo, se constata que en una jornadas promovidas por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales en 2014 –recogida en esta evaluación dentro de las actuaciones en materia de parentalidad positiva (medida 101)– este tema específico fue abordado. Concretamente, se trata de la Jornada que tuvo lugar en mayo de 2014 bajo el título "Relaciones familiares basadas en el buen trato y el vínculo seguro", en la que una de las tres ponencias marco que se pronunciaron se centró en esta cuestión. El título de la ponencia fue "Tratar bien a nuestros mayores: obligación

⁶⁰ Fuente: <gizartelan.ejgv.euskadi.eus/r45-content/es/contenidos/noticia/envejecimiento_activo_anoeurop/es_activo/envejecimiento_activo_anoeurop.html>

⁶¹ Documento disponible en: <envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/gobiernovasco-100propuestas-01.pdf>

⁶² Disponible en: <www.ogasun.ejgv.euskadi.eus/r51-catpub/es/k75aWebPublicacionesWar/k75aObtenerPublicacionDigitalServlet?R01HNoPortal=true&N_LIBR=051715&N_EDIC=0001&C_IDIOM=es&FORMAT O=.pdf>

⁶³ Información sobre el programa en <www.euskadilagunkoia.net>

⁶⁴ Publicación disponible en: <gizartelan.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/elkargune_2014/es_def/adjuntos/PERSONASMAYORESENLAECONOMIAEUSKADI.pdf>

ética y oportunidad para educar en la responsabilidad” y la ponente, Marije Goikoetxea, profesora de Bioética en la Universidad de Deusto.

3.2.4. Ámbito estratégico 4: ayudas económicas

Tras la conciliación, parentalidad positiva y solidaridad intergeneracional, las ayudas económicas constituyen el cuarto de los ámbitos estratégicos que configuran el III Plan de Apoyo a las Familias de la CAPV. En este caso, y a diferencia de otros ámbitos, la reformulación del Plan que tiene lugar en 2013 al inicio de la X Legislatura, no solo implica una selección o priorización de medidas –concretamente, las medidas 37, 56 y 73–, sino que, también supone la reformulación de parte de los objetivos de estas medidas. Los cambios sustanciales que se operan se resumen en las dos primeras columnas de la siguiente tabla.

Tabla 6o. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 4 Ayudas Económicas

Medidas según la formulación original del III Plan	Medidas según la reformulación del III Plan en 2013	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
37. Extensión progresiva (sujeta a disponibilidad presupuestaria) de las ayudas por el nacimiento y mantenimiento de hijos e hijas, conforme a los siguientes supuestos y calendario: – ayudas nacimiento, adopción y mantenimiento de hijos e hijas: * <i>Primeros o segundos hijos o hijas</i> : hasta los 2 años en 2013; hasta los 3 años en 2014; hasta los 4 años en 2015. * <i>Terceros o siguientes hijos o hijas</i> : hasta los 10 años en 2013 y 2014; y hasta los 11 años en 2015. * <i>Cuantía de las ayudas</i> : De 0 a 2 años: 900 € De 3 a 5 años: 720 € De 6 a 11 años: 540 €. – Mantenimiento de las ayudas específicas por parto o adopción múltiple, y por adopción.	37. Consolidación y sostenibilidad de las ayudas a familias con hijos/as a cargo	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Realizada
56. Mantenimiento (sujeto a disponibilidad presupuestaria) de las ayudas por conciliación de la vida familiar y laboral, según el Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral, promoviendo que un número creciente de padres y madres trabajadoras se acojan a las mismas.	56. Consolidación y sostenibilidad de las ayudas por conciliación de la vida familiar y laboral	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	--	Realizada
73. Apoyo y fomento de la iniciativa social que trabaja en el desarrollo de programas que contemplan el enfoque familiar a través de las órdenes de subvenciones existentes	73. Análisis de buenas prácticas a través de los proyectos subvencionados a las entidades del Tercer Sector	Dirección de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	No realizada

En el caso de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas (medida 37) y, concretamente, en la línea de estas ayudas correspondiente a las ayudas por hijo o hija a cargo, el III Plan de Apoyo a las Familias, tal y como fue diseñado originalmente, preveía como acción a desarrollar durante el periodo 2013-2015 la extensión progresiva, sujeta a disponibilidad presupuestaria, de las ayudas por nacimiento, adopción y mantenimiento de los hijos/as, de acuerdo con una serie de supuestos, calendario e importes. El Plan, en cambio, no contemplaba ninguna variación para las ayudas puntuales por parto o adopción nacional múltiple y por adopción internacional en todo el periodo de su vigencia. Esta acción queda, sin embargo, reformulada en 2013 tras el proceso de priorización del Plan que se produce en la X Legislatura. De este modo, se sustituye la “extensión progresiva sujeta a disponibilidad presupuestaria” por una fórmula que contempla únicamente la “consolidación y sostenibilidad” de las ayudas.

Algo similar ocurre con la siguiente medida, la que afecta a las ayudas por conciliación (medida 56), ya que mientras en el diseño original del III Plan se prevé su mantenimiento (sujeto, también a disponibilidad presupuestaria) y eventual promoción para que se acojan a ellas un número creciente de progenitores, el proceso de priorización del Plan reduce también esta medida a su "consolidación y sostenibilidad".

En lo que respecta, por último, a las ayudas a entidades del tercer sector en el ámbito de la promoción de programas con enfoque familiar (medida 73), la reformulación opera en los siguientes términos, pasando de contemplar en 2011, "el apoyo y fomento de la iniciativa social que trabaja en el desarrollo de programas que contemplen el enfoque familiar a través de las órdenes de subvenciones existentes", a quedar reconfigurada en 2013 bajo la fórmula "análisis de buenas prácticas a través de los proyectos subvencionados a las entidades del Tercer Sector".

Hechas estas precisiones, a continuación se detalla para cada una de las tres acciones incluidas en este ámbito estratégico cuál ha sido su desarrollo durante el periodo de vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias.

- **Consolidación y sostenibilidad de las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas a cargo [37]**

Las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas cuentan con una amplia trayectoria en la CAPV. Surgen en el marco del I Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias con hijos e hijas (2001-2005) y son reguladas, por primera vez, en el Decreto 176/2002, de 16 de julio⁶⁵, que tenía como objeto el apoyo a las familias, tratando de atender las dificultades económicas extraordinarias sobrevenidas por el nacimiento o la adopción de los hijos/as. Desde entonces hasta 2011, año en el que se inicia la vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias, estas ayudas han ido ampliándose a través de sucesivas regulaciones.

- La primera modificación se produce en 2005 con la aprobación del Decreto 416/2005⁶⁶, de 20 de diciembre, que lo que hace es dar continuidad a las ayudas prorrogando la vigencia del anterior Decreto que preveía la finalización de su vigencia el 31 de diciembre de 2005.
- La segunda modificación se produce tan solo un año más tarde, y con el fin de poder aplicar ya en el ejercicio 2006 algunas de las mejoras que se pensaba introducir en este programa de ayudas con ocasión de la aprobación del II Plan de Apoyo a las Familias. Para ello se aprueba el Decreto 109/2006⁶⁷, de 30 de mayo, por el que se ampliaba la cobertura de estas ayudas, extendiéndolas al nacimiento o adopción del primer hijo o de la primera hija⁶⁸. Asimismo, y a diferencia con las líneas subvencionables previstas en los dos Decretos previos, las cuantías estipuladas, que antes eran fijas, se establecían por primera vez considerando la renta anual de los progenitores.
- El tercer cambio en estas ayudas se produce una vez aprobado, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de 26 de septiembre de 2006, el II Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (2006-2010). En este marco se prueba el Decreto 255/2006, de 19 de diciembre, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas. Con respecto a anteriores Decretos y al objeto de dar un trato más equitativo para todo tipo de familias y de situaciones familiares, este Decreto considera situaciones que los anteriores no contemplaban. El Decreto distinguía asimismo tres tipos de ayudas, que son las tres líneas de actuación que continúan vigentes en la actualidad: las ayudas por hijo o hija a cargo; las ayudas por parto o adopción múltiple; y las ayudas para las adopciones internacionales, tanto simples como múltiples.

Cuando el Consejo de Gobierno aprueba en su sesión del 27 de diciembre de 2011 el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la CAPV (2011-2015) y, dentro de su Línea Estratégica

⁶⁵ Decreto 176/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.

⁶⁶ Decreto 416/2005, de 20 de diciembre, por el que se prorroga la vigencia del Decreto 176/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas.

⁶⁷ Decreto 109/2006, de 30 de mayo, por el que se regula la ayuda económica por el nacimiento o adopción del primer hijo o de la primera hija.

⁶⁸ Hasta entonces, no se contemplaban ayudas económicas por el nacimiento o la adopción del primer hijo.

1, postula como acción a desarrollar la extensión progresiva de las ayudas por el nacimiento, adopción y mantenimiento de hijos/as, permanece vigente el Decreto 255/2006, de 19 de diciembre. A partir de este momento, los cambios normativos que se han producido durante la vigencia del III Plan en la línea de ayudas a las familias con hijos/as, así como el impacto de los mismos, han sido los siguientes:

- En 2012, al año siguiente a la aprobación del III Plan, se produce el primer cambio normativo, motivado por la necesidad de adaptar el Decreto vigente a la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias. Esta Ley, aprobada con la finalidad principal de ordenar, en un conjunto coherente, las diversas medidas vigentes en el ámbito autonómico a favor de las familias no sólo daba rango de derecho subjetivo a estas ayudas –siempre y cuando se reunieran los requisitos de acceso–, sino que también, y con el fin de “dar un trato más equitativo a los distintos tipos y situaciones familiares” establecía en el artículo 6 que cuando la renta determinara el acceso a ayudas o servicios o la cuantía de la prestación o el pago del servicio, deberá estandarizarse en función del tamaño y composición de la unidad familiar, con el fin de dar un trato más equitativo a los distintos tipos de situaciones familiares. En este sentido, y pese a que de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la citada Ley, la implantación del sistema de estandarización a la que se refiere el artículo 6 debía llevarse a cabo en el plazo de los doce meses siguientes a la aprobación de la Ley, no es sino hasta 2012 que se aprueba el Decreto 154/2012, de 24 de julio, sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia.

El artículo 3 de este Decreto establece la forma de cálculo de la renta estandarizada, para lo cual señala que debe considerarse la composición de la unidad familiar, el nivel de renta familiar y el coeficiente de equivalencia, siendo la renta estandarizada el resultado de dividir la renta familiar por dicho coeficiente. Si bien la Ley 13/2008 se proponía dar un trato más equitativo a las diferentes realidades familiares, el Decreto 154/2012 y la sustitución que operaba en él de la renta familiar por la renta estandarizada tuvo un impacto nulo en lo referente a las ayudas a las familias con hijos e hijas reguladas en el Decreto anterior, el Decreto 255/2006, ya que su efecto se vio neutralizado por la fijación de unos umbrales que no eran sino los anteriores divididos por el coeficiente de equivalencia de la unidad familiar. De este modo, en la práctica la entrada en vigor del Decreto 154/2012 no produjo ningún cambio en las cuantías individualmente consideradas, incumpliendo así la finalidad del sistema, que, tal y como contemplaba el artículo 6 de la Ley de Apoyo a las Familias era “dar un trato más equitativo a los distintos tipos y situaciones familiares”.

- Las siguientes modificaciones, se plasman en el Decreto 32/2015, de 17 de marzo, de modificación del Decreto sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia y en el Decreto 30/2015, de 17 de marzo, de las ayudas económicas de apoyo a las familias con hijos e hijas a cargo.

En el primer caso, el Decreto 32/2015 modifica el Decreto 154/2012 para introducir, fundamentalmente, dos cambios. El primero de ellos implica la aplicación de criterios específicos para determinar el coeficiente de equivalencia de la unidad familiar en el caso de familias en situación de especial vulnerabilidad⁶⁹. Con el segundo cambio, se establece una presunción de convivencia a efectos del cálculo de la renta estandarizada, para los casos en que padres y madres no casados se encuentren empadronados en distintos domicilios.

En el segundo caso, el Decreto 30/2015, que fue aprobado también el 17 de marzo de 2015 por el Consejo de Gobierno deroga el Decreto 255/2006. La razón fundamental de ser de este Decreto es la extensión del criterio de renta estandarizada a la totalidad de las ayudas que por este concepto otorgue la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. Asimismo, y a pesar de que el Decreto no establece cambios en las líneas de ayudas económicas, sí plantea algunas transformaciones en las situaciones subvencionables, en las cuantías y en los umbrales, con incidencia económica. Son las que se exponen a continuación:

⁶⁹ Las dos novedades fundamentales que introduce en este punto el Decreto 32/2015 son que, las mujeres solicitantes víctimas de violencia de género recibirán el mismo tratamiento, a los efectos de la norma, que las unidades familiares monoparentales; y que las situaciones de discapacidad igual o superior al 33% padecidas por la persona solicitante y/o su cónyuge o pareja de hecho se computarán en la misma medida que anteriormente a los hijos o hijas convivientes.

- Se añade la tutela a las situaciones subvencionables ya existentes (nacimiento, adopción y acogimiento familiar preadoptivo).
- Se extiende el criterio de renta estandarizada a la totalidad de ayudas contempladas.
- A diferencia de la regulación anterior, las cuantías son iguales para todos los hijos o hijas que motivan las ayudas, independientemente del orden que ocupan en la unidad familiar y del número de anualidades a percibir. Las cuantías de las ayudas por hijo o hija a cargo oscilan entre los 900 y los 400 euros, estableciéndose tres tramos en función de la renta familiar estandarizada.
- Los umbrales para la determinación de las ayudas extraordinarias a percibir por parto o adopción nacional múltiple, o por adopción internacional, se simplifican, pasando de cinco a tres tramos en función de la renta familiar estandarizada.
- Desaparece la ayuda extraordinaria por concurrencia en un período inferior a seis meses de una adopción internacional con un parto, adopción nacional o acogimiento familiar preadoptivo, prevista en el Decreto 255/2006.

Al margen de los cambios señalados, lo que no hace, sin embargo, el Decreto 30/2015 es introducir ninguna modificación que materialice la extensión de ayudas, condicionada a la disponibilidad presupuestaria, que contemplaba el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias. A ello obedece la situación de crisis económica existente, que impide poder dedicar más recursos al Programa.

Las principales magnitudes que se derivan del desarrollo de la presente acción en lo tocante tanto al número de personas beneficiarias (en términos del número de niños y niñas que motivan la ayuda) y al gasto ejecutado, se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 61. Evolución del gasto y número de personas beneficiarias de las ayudas por el nacimiento y mantenimiento de hijos e hijas. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Nº personas beneficiarias					
Primero/a	9.237	12.303	5.007	9.916	9.321
Segundo/a	13.716	15.512	9.826	13.934	13.368
Tercero/a	6.942	9.092	7.758	9.449	9.580
Múltiples	593	724	297	566	551
Total	30.488	37.631	22.888	33.911	32.820
Gasto realizado					
Primero/a	6.099.500	7.998.300	3.244.500	6.432.100	6.297.800
Segundo/a	10.106.100	11.457.000	6.548.700	10.370.200	8.996.000
Tercero/a	7.745.700	9.424.700	7.698.100	9.249.400	9.196.100
Múltiples	2.580.700	3.089.600	1.434.500	2.681.400	2.666.100
Total	26.532.000	31.969.600	18.925.800	28.733.100	27.156.000

Fuente: Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario.

Asimismo, en la tabla siguiente se recogen los importes de los créditos iniciales asignados al programa, así como de los autorizados, inicial y final, y de los ordenados en el período 2008-2015. Por último se señala el porcentaje de ejecución (ordenado/autorizado inicial y ordenado/autorizado final). De ella se deduce que las ejecuciones presupuestarias han sido en este periodo siempre superiores al 95% de los importes autorizados inicialmente, requiriéndose en los ejercicios 2012 y 2013 una financiación adicional.

Tabla 62. Evolución del importe de los créditos asignado al programa de ayudas por el nacimiento y mantenimiento de hijos e hijas. 2011-2015

	Crédito inicial	Autorizado inicial (AI)	Autorizado final (AF)	Ordenado (O)	Ejecución (O/AI)	Ejecución (O/AF)
2011	27.640.802	27.650.300	26.571.718	26.532.000	96,0%	99,9%
2012	24.098.317	24.571.317	32.497.746	31.969.600	130,1%	98,4%
2013	32.024.746	18.046.678	18.946.678	18.925.800	104,9%	99,9%
2014	28.737.728	28.748.528	28.748.528	28.733.100	100,0%	100,0%
2015	27.100.000	27.193.900	27.193.900	27.156.000	99,9%	99,9%

Fuente: Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario.

En la siguiente tabla, por último, se establece una comparativa entre las solicitudes iniciales presentadas, las concedidas y los niños y niñas nacidos en la CAE según el orden de nacimiento en el mismo periodo, con el fin de conocer, aunque sea de manera aproximada, la tasa de cobertura del programa.

Tabla 63. Evolución de la tasa de cobertura del programa de ayudas por el nacimiento y mantenimiento de hijos e hijas. 2011-2015

Año	Tipo de expedientes iniciales	Solicitudes	Expedientes concedidos	Niños/as nacidos/as CAE	% Solicitudes sobre nacidos/as	% Expedientes concedidos sobre nacidos/as
2011	Primero/a	10.235	8.910	11.582	88,4%	76,9%
	Segundo/a	7.307	6.711	7.841	93,2%	85,6%
	Tercero/a	1.512	1.329	1.757	86,1%	75,6%
	Múltiples	513	450	Sin datos	-	-
	Total	19.567	17.400	21.180	92,4%	82,2%
2012	Primero/a	9.984	11.882	11.252	88,7%	105,6%
	Segundo/a	7.110	7.666	7.520	94,6%	101,9%
	Tercero/a	1.511	1.635	1.761	85,8%	92,8%
	Múltiples	497	589	Sin datos	-	-
	Total	19.102	21.772	20.533	93,0%	106,0%
2013	Primero/a	9.137	4.825	10.255	89,1%	47,1%
	Segundo/a	6.740	3.846	7.221	93,3%	53,3%
	Tercero/a	1.417	783	1.642	86,3%	47,7%
	Múltiples	464	258	Sin datos	-	-
	Total	17.758	9.712	19.118	92,9%	50,8%
2014	Primero/a	9.066	9.552	10.334	87,7%	92,4%
	Segundo/a	6.806	7.046	7.258	93,8%	97,1%
	Tercero/a	1.538	1.503	1.786	86,1%	84,2%
	Múltiples	511	512	Sin datos	-	-
	Total	17.921	18.613	19.378	92,5%	96,1%

Fuente: Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario.

Los datos de la tabla anterior ponen de manifiesto que las tasas de cobertura más elevadas entre solicitudes y nacimientos corresponden al grupo de segundos hijos e hijas, con cifras superiores al 93% en los años analizados. Se observa asimismo, que en el caso de los terceros hijos/as o siguientes, la tasa se sitúa en un 86% aproximadamente y que, en el de los primeros la cobertura se sitúa en todo caso por debajo del 90%.

- **Consolidación y sostenibilidad de las ayudas económicas por conciliación de la vida familiar y laboral [56]**

Las ayudas económicas para la conciliación de la vida familiar y laboral surgen en el marco del I Plan Interinstitucional de apoyo a las familias con hijos e hijas (2001-2005) a través de la aprobación de diversos Decretos⁷⁰ que han ido modificándose con los años. En 2011, año en que comienza el período de vigencia del III Plan de Apoyo a las Familias, estas ayudas económicas permanecen reguladas por el Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral, con el que se intenta salvar las deficiencias detectadas en el anterior Decreto⁷¹, tanto en lo relativo a los propios requisitos de las ayudas y al abanico de necesidades objeto de cobertura, como al propio sistema de gestión. Las líneas de actuación que planteaba el Decreto 177/2010 son las siguientes:

- Subvención a personas trabajadoras que se acojan a una excedencia o reducción de la jornada de trabajo para el cuidado de hijos o hijas.
- Subvención a personas trabajadoras que se acojan a una excedencia o reducción de la jornada de trabajo para el cuidado de familiares en situación de dependencia o extrema gravedad sanitaria.
- Subvención a la contratación de trabajadores o trabajadoras para el cuidado a domicilio de hijos o hijas menores de tres años.

Junto a este Decreto, se aprueba la Orden de 30 de junio de 2010⁷² en la que se regula la cuantía de estas ayudas. Esta norma introduce, con respecto a la regulación previa, algunas modificaciones importantes. En lo que se refiere a las ayudas a personas trabajadoras, se produce un aumento de las cantidades y se elimina la diferenciación del importe a percibir por razón del sexo de la persona solicitante, al entenderse que dicha diferenciación, establecida con el objetivo de impulsar una mayor corresponsabilidad masculina y en pro de una mayor integración y fomento de la carrera profesional de la mujer, no sólo no había logrado el objetivo perseguido, sino que había provocado una discriminación de las mujeres frente a los hombres. Por otra parte, en la línea de ayudas por la contratación de personas cuidadoras, se simplifican los tramos, que pasan de tres a dos, y se eleva la renta estandarizada que se toma como referencia.

Con la aprobación del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en 2011, éste introduce como medida, en su línea estratégica 1 –dedicada a la potenciación de servicios, medidas y políticas que apoyen a las familias y propicien su autonomía–, el mantenimiento de las ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral en los términos regulados por el Decreto 177/2010, promoviendo que un número creciente de padres y madres que trabajan se acojan a las mismas.

Durante el periodo 2011-2015 las ayudas por conciliación de la vida familiar y laboral experimentan diversas transformaciones, consecuencia no sólo de cambios en su normativa reguladora, sino también en su dotación presupuestaria y su financiación.

- Reducción de los recursos presupuestarios vinculados a la financiación de las ayudas incluidas en el Decreto 177/2010. De 2012 a 2014 se observa una disminución muy importante en las cuantías económicas asignadas a estas ayudas en los Presupuestos Generales de la CAE. Tal y como se deriva de los Presupuestos Generales de la CAE, en 2012 esta reducción es de casi un 12% con respecto a 2011⁷³ y del 48% en los correspondientes a los años 2013 y 2014. Dado que las ayudas han continuado concediéndose, la disminución en el nivel del importe

⁷⁰ Concretamente, se trata del Decreto 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulaban las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar y, posteriormente, del Decreto 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulaban las ayudas al empleo, cuyo Capítulo VI reordenaba las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.

⁷¹ Decreto 118/2007, de 17 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.

⁷² Orden de 30 de junio de 2010, de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales, por la que se aprueban las cuantías de las ayudas y las instancias normalizadas de solicitud previstas en el Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre la conciliación de la vida familiar y laboral.

⁷³ Aunque no explica por sí misma esta reducción, cabe mencionar la introducción en La Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2012, a través de la Disposición Adicional Octava, de una reducción del 7% en el importe de las prestaciones económicas incluidas en el Decreto 177/2010. Esta previsión también se incluyó en la Disposición Adicional Séptima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la CAE para 2013, así como en las Disposiciones Adicionales Sextas de las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para los ejercicios 2014 y 2015.

presupuestado ha supuesto numerosas alteraciones en su financiación⁷⁴, que han traído consigo importantes retrasos en el pago de las ayudas.

Tabla 64. Evolución de las dotaciones presupuestarias del programa de ayudas económicas por conciliación de la vida laboral y familiar. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Cuidado de menores	33.177.409	29.163.737	16.811.910	16.811.910	30.915.190
Cuidado de dependientes	500.000	439.840	255.438	255.438	281.990
Contratación de cuidadores/as	500.000	439.840	255.438	255.438	179.920
Total	34.179.420	30.045.429	17.324.799	17.322.786	31.377.100

Fuentes: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- Cambios en el sistema de estandarización de la renta familiar y en el alcance de su aplicación. A lo largo del periodo de vigencia del Plan, se modifica el régimen de ayudas a las familias para la conciliación de la vida familiar y laboral con la incorporación del criterio de renta familiar estandarizada en las diferentes ayudas económicas. Esta incorporación se realiza mediante las siguientes normas:
 - o Decreto 154/2012⁷⁵ y Decreto 32/2015⁷⁶ sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia. En 2012 tiene lugar la aprobación del Decreto 154/2012 sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia, norma que desarrolla las indicaciones recogidas en la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias, en relación a la necesidad de establecer sistemas de estandarización de la renta familiar que permitan dar un trato más equitativo a los distintos tipos y situaciones familiares y que serán aplicables a las ayudas económicas o a los servicios de apoyo a las familias en los que el nivel económico de renta de la unidad familiar actúe, bien como condición de acceso, bien como criterio para la determinación de la cuantía de la prestación o de la cuantía de la participación económica en el pago del servicio. En su artículo 3, el Decreto 154/2012 establece la forma de cálculo de la renta estandarizada, que tiene en cuenta tres factores: la composición de la unidad familiar, el nivel de renta familiar y el coeficiente de equivalencia, siendo la renta estandarizada el resultado de dividir la renta familiar por dicho coeficiente. En lo que a las ayudas por conciliación se refiere, esta norma afecta únicamente a las ayudas por la contratación de cuidadores, la única línea para la que hasta el momento se establecía su cuantía en función de la renta. Tres años después se aprueba el Decreto 32/2015, de modificación del Decreto 154/2012, por el que se introducen algunas novedades en lo que al cálculo del coeficiente de equivalencia de la unidad familiar se refiere, en el sentido de considerar en este cálculo a determinadas familias en situación de especial vulnerabilidad, como, por ejemplo, las familias víctimas de violencia contra las mujeres o las familias que cuentan con algún miembro en situación de dependencia.
 - o Decreto 31/2015⁷⁷, de modificación del Decreto sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral (Decreto 177/2010). En este caso lo que se perseguía era extender el sistema de renta familiar estandarizada para la determinación de las cuantías a otorgar a las dos líneas de ayudas del programa de conciliación de la vida familiar y laboral que aún no la contemplaban, como eran las líneas de personas trabajadoras que se acogían a excedencia o reducción de la jornada de trabajo bien para el cuidado de hijos o hijas menores, bien para el cuidado de familiares en situación de dependencia o

⁷⁴ En 2012 es necesaria una ampliación del presupuesto de 8 millones para pagar todas las solicitudes de 2012. En 2013, al presupuestarse la mitad del importe que había sido solicitado por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales, solo pueden pagarse las solicitudes correspondientes a los 6 primeros meses, quedando pendientes para 2014 el resto de solicitudes. En 2014 se hace frente con el presupuesto de 2014 a los seis últimos meses de solicitudes pendientes y correspondientes a 2013 y también a las solicitudes de 2014, hechas hasta el 20 de febrero de ese año. Ese año no es posible hacer frente al resto de solicitudes que se producen entre marzo y diciembre debido al agotamiento del crédito presupuestario destinado a la concesión de las ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral para el ejercicio 2014. En 2015, si bien la dotación presupuestaria aumenta notablemente (de 17,3 millones en 2014 a casi 31,4 millones), ésta solo sirve para hacer frente a las solicitudes pendientes desde 2014 y a un 60% de las solicitudes de 2015, que equivalen aproximadamente a las realizadas durante los siete primeros meses de 2015.

⁷⁵ Decreto 154/2012, de 24 de julio, sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia.

⁷⁶ Decreto 32/2015, de 17 de marzo, de modificación del Decreto sobre el sistema de estandarización de la renta familiar en el marco de las políticas de familia.

⁷⁷ Decreto 31/2015, de 17 de marzo, de modificación del Decreto sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral.

extrema gravedad sanitaria. Asimismo, la modificación de la norma se aprovecha para adaptarla a los cambios legislativos producidos respecto a la reducción de la jornada de trabajo y la guarda legal de los hijos/as, y en la normativa de carácter laboral y en la normativa reguladora de la Seguridad Social (respecto de las personas empleadas del hogar) e incorporar algunas novedades y aclaraciones. Algunos de sus cambios son la ampliación de 8 a 12 años la edad del hijo o de la hija que permite el acceso a la situación subvencionable de reducción de jornada o, en los casos de parto, adopción, acogimiento o tutela múltiple, la ampliación de los límites máximos temporales de disfrute subvencionado.

Se recogen en la siguiente tabla las principales magnitudes derivadas de la aplicación de esta medida en lo que respecta tanto al gasto realizado, como al número de personas que se beneficiaron de las ayudas.

Tabla 65. Evolución del gasto y número de personas beneficiarias de las ayudas por conciliación de la vida familiar y laboral. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Nº personas beneficiarias					
Cuidado de menores	21.908	20.763	18.751	15.353	16.722
Cuidado de dependientes	304	347	353	340	379
Contratación de cuidadores/as	316	357	403	365	425
Total	22.528	21.467	19.507	16.058	17.526
Gasto realizado					
Cuidado de menores	32.273.831	36.918.775	16.390.263	16.784.200	29.063.742
Cuidado de dependientes	461.342	580.550	324.416	349.013	313.159
Contratación de cuidadores/as	237.329	294.991	150.473	169.754	278.129
Total	32.972.502	37.794.316	16.865.152	17.302.967	31.362.487

Fuentes: Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario.

La tabla siguiente recoge también la información sobre el número de expedientes subvencionados⁷⁸, en función del sexo de la persona que lo inicia, a lo largo del periodo completo de vigencia del Plan.

Tabla 66. Evolución del número de expedientes subvencionados, por línea de actuación y género de la persona que lo causa. 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Cuidado de menores					
Mujeres	33.671	30.269	26.553	22.490	20.519
Hombres	2.294	2.151	2.021	1.735	1.658
Total	35.965	32.420	28.574	24.225	22.177
% Mujeres	93,6%	93,4%	92,9%	92,8%	92,5%
Cuidado de dependientes					
Mujeres	441	476	476	449	440
Hombres	82	91	115	112	102
Total	523	567	591	561	542
% Mujeres	84,3%	84,0%	80,5%	80,0%	81,2%

Fuentes: Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario.

⁷⁸ Debe advertirse que el número de expedientes subvencionados no es equiparable al número de personas beneficiarias, ya que una misma persona puede tener entre uno y tres expedientes al año.

Tal y como puede observarse, los datos ofrecidos ponen de manifiesto el importante sesgo de género que caracteriza a las ayudas económicas por conciliación de la vida laboral y familiar. Tanto en el caso de las ayudas para el cuidado de hijos, como, en menor medida, en el caso de las ayudas económicas para el cuidado de familiares en situación de dependencia la presencia de las mujeres resulta muy mayoritaria. Asimismo, es preciso destacar que desde un punto de vista evolutivo la tendencia observada en el período 2011 a 2015 apunta a un mantenimiento de esta enorme brecha, que apenas se reduce en un 1,1 puntos porcentuales en el caso del cuidado de menores y en 3,1 puntos en el caso de las ayudas para el cuidado de familiares en situación de dependencia.

- **Apoyo y fomento de la iniciativa social que trabaja en el desarrollo de programas que contemplan el enfoque familiar a través de órdenes de subvenciones existentes [73]**

El objeto de esta medida, tal y como fue formulada originalmente en el III Plan de Apoyo a las Familias, consistía en promocionar el desarrollo de programas con enfoque familiar a través de las líneas subvencionables ya existentes a entidades de iniciativa social. Concretamente, la dotación económica prevista por el Plan para la realización de esta acción contemplaba las partidas económicas presupuestarias de las que disponían tanto la Dirección de Servicios Sociales, como la Dirección de Política Familiar y Comunitaria para el fomento de actividades del tercer sector en el ámbito de la intervención social, en el primer caso, y para el fortalecimiento de la acción voluntaria y la participación asociativa en la intervención social, en el segundo.

La información que se desprende del seguimiento de la dotación presupuestaria de estos programas a lo largo del periodo de vigencia del III Plan (2011-2015) pone de relieve la pérdida gradual de peso de las líneas subvencionales contempladas, con una reducción de casi un 46% entre 2011 y 2015 si se consideran las cuantías previstas en los Presupuestos Generales de la CAE.

Tabla 67. Evolución de la dotación presupuestaria de las subvenciones a entidades sin fines de lucro, por tipo de programa. 2011-2015

	2011	2012*	2013*	2014*	2015*
Presupuestos Generales de la CAE					
Subvenciones para el fomento de actividades en el ámbito de la intervención social	2011	61	4.756.587	4.357.847	4.123.789
Subvenciones para actividades para el fortalecimiento de la acción voluntaria y la participación asociativa en la intervención social	1.000.000	843.949	725.302	643.998	612.489
Total	1.002.011	844.010	5.481.889	5.001.845	4.736.278
Estimación presupuestaria III Plan					
Subvenciones para el fomento de actividades en el ámbito de la intervención social	6192.000	6.455.189	7.010.270	7.010.270	7.010.270
Subvenciones para actividades para el fortalecimiento de la acción voluntaria y la participación asociativa en la intervención social	800.000	840.500	915.000	915.000	915.000
Total	6.992.000	7.295.689	7.925.270	7.925.270	7.925.270

*Las cifras consignadas a partir de 2012 incluyen cuantías correspondientes a créditos comprometidos de años anteriores.

Fuente: Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Además de la reducción en la dotación económica de las líneas subvencionales mencionadas –y preexistentes al III Plan de Apoyo a las Familias–, desde las entidades responsables de realizar esta acción ni se ha ofrecido ningún apoyo específico a las entidades que trabajan con un enfoque familiar, tal y como contemplaba el III Plan en su diseño original, ni se ha elaborado ningún análisis de buenas prácticas a partir de los proyectos subvencionados, como se señalaba en la reformulación del Plan de 2013.

3.2.5. Acciones transversales para facilitar el desarrollo de las acciones del Plan

La versión inicial del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la CAPV (2011-2015) destinaba una de las cuatro líneas estratégicas que lo componían al desarrollo de acciones de coordinación. Concretamente, la Línea estratégica 3 estaba reservada a la "coordinación interdepartamental e interinstitucional de las políticas de apoyo a las familias y desarrollo de la participación social" y, dentro de ella, se incluían 12 medidas concretas dirigidas a "fortalecer la organización institucional de las políticas de familia, los liderazgos compartidos y la corresponsabilidad". En el proceso de priorización de Plan que se produjo en 2013, una vez iniciada la X Legislatura, fueron seleccionadas 3 medidas de las 12 que se previeron inicialmente. Estas medidas son las que se muestran a continuación:

Tabla 68. Grado de realización de las medidas incluidas en el Ámbito Estratégico 4 Acciones Transversales de Coordinación

Medidas	Responsable	Colaboradores	Grado de realización
113. Coordinación entre el Sistema de atención a la Infancia, el Sistema de Servicios Sociales y la Política Familiar	Dirección de Servicios Sociales (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	No realizada
119. Impulso de dinámicas de coordinación de política familiar por parte de las administraciones públicas	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Diputaciones Forales y Administración municipal	No realizada
120. Promoción de dinámicas de coordinación tanto entre los distintos niveles de la administración pública como en cada uno de sus niveles concernidos por la política de familia	Gobierno Vasco	Diputaciones Forales y Administración municipal	No realizada

Con carácter previo al análisis sobre el grado de ejecución de las medidas que se recogen en la tabla, conviene sin embargo hacer alusión, por su importancia en el ámbito de la colaboración interinstitucional, a una medida que fue incluida inicialmente en el Plan, se desarrolló en 2012 y, por lo tanto, no tuvo cabida en la versión posterior del Plan que se aprobó en 2013. La medida en cuestión hacía mención a la elaboración y aprobación del decreto de creación y regulación del Consejo Vasco de las Familias (medida 112).

El Consejo Vasco de Familia se crea en 2012 y se regula mediante el Decreto 53/2012⁷⁹, que contempla tanto sus funciones, como su composición y las pautas básicas de funcionamiento. Este órgano, cuya creación preveía la Ley 13/2008, de 12 de diciembre, de Apoyo a las Familias, se concebía (a tenor de lo dispuesto en la Ley) como un órgano a través del cual se articularía, por una parte, la coordinación y colaboración en materia de familia entre el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, y, por otra, la participación de entidades y personas ajenas al ámbito de las administraciones públicas. A pesar de que el mencionado Decreto contemplaba que, con carácter ordinario el Pleno del Consejo Vasco de Familiar se reuniría dos veces al año, en la práctica su funcionamiento se ha visto ciertamente limitado.

En lo tocante a la ejecución que durante el periodo de vigencia del III Plan han tenido las medidas priorizadas que contiene la Tabla 68, cabe hacer dos apreciaciones. La primera de ellas tiene que ver con la medida 113 y con el desarrollo de iniciativas de coordinación entre los sistemas atribuidos a dos Direcciones del mismo Departamento: la Dirección de Servicios Sociales y la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario. En cambio, en lo tocante a las otras dos medidas –muy parecidas entre sí, en la medida en que ambas se promovían dinámicas de coordinación para la política familiar entre los niveles autonómico, foral y municipal–, puede señalarse que no han tenido lugar en todo el proceso de vigencia del Plan espacios estables de interlocución interinstitucional para la coordinación de las políticas familiares de la CAPV.

⁷⁹ Decreto 53/2012, de 17 de abril, del Consejo Vasco de Familia.

4. VALORACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL III PLAN INTERINSTITUCIONAL DE APOYO A LAS FAMILIAS

4.1. Introducción

Una vez descrito el grado de ejecución de las medidas incluidas en la versión definitiva del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, en este capítulo se presenta una valoración, de carácter cualitativo, de su diseño, su ejecución y de los resultados obtenidos. Este capítulo se divide en dos partes:

- La primera recoge un análisis de las medidas efectivamente aplicadas, tanto desde el punto de vista del diseño del Plan como de su ejecución. El análisis recoge, desde la perspectiva del equipo redactor del informe, tanto las limitaciones como los elementos positivos que cabe destacar de las diversas medidas realizadas.
- La segunda recoge los resultados del proceso participativo puesto en marcha para la realización del Plan y en el que, como se señala en el apartado correspondiente, han participado una veintena de personas y entidades implicadas en el ámbito de las políticas familiares en la CAPV.

4.2. Valoración del proceso de aplicación y de los resultados de las medidas realizadas por ámbito estratégico

4.2.1. Ámbito estratégico 1: conciliación de la vida familiar, personal y laboral

Como se ha señalado en el apartado que describe el proceso de priorización de las medidas del Plan y el contenido de las medidas finalmente realizadas, el ámbito estratégico nº 1 –centrado en la conciliación de la vida familiar, personal y laboral– es el que ha concentrado una mayor parte de las medidas finalmente incluidas en el Plan y, del mismo modo, el ámbito al que corresponden la mayor parte de las medidas finalmente realizadas.

Desde el punto de vista del impacto del Plan en las condiciones de vida de las familias vascas, no puede decirse, como se ha visto en el capítulo 2.3.2, que las posibilidades de conciliación hayan mejorado de forma sustancial en estos últimos años. De acuerdo a lo señalado en ese apartado:

- Ha crecido ligeramente el porcentaje de población ocupada que señala un alto grado de dificultad para conciliar el trabajo con el cuidado de hijos/as menores, aunque se ha mantenido relativamente estable desde el momento en el que se inició el Plan, el porcentaje de población ocupada que señala un bajo grado de satisfacción con el tiempo dedicado al cuidado de hijos/as menores.
- Ha crecido desde 2010 el porcentaje de quienes señalan que tienen dificultades para adaptar su jornada o calendario laboral a las necesidades de cuidado, si bien es cierto que el incremento se produce entre 2010 y 2011 y que a partir de entonces el porcentaje se mantienen en términos muy similares.
- Ha crecido desde 2012 el porcentaje de quienes creen que la maternidad obstaculiza mucho o bastante la trayectoria laboral femenina.
- El 40% de las personas que han tenido hijos/as y trabajan o han trabajado (55% de la población) están poco o nada satisfechos con las posibilidades personales para la conciliación; un porcentaje idéntico considera que la maternidad o paternidad redujo mucho o algo las oportunidades de promoción laboral, y un 30% que redujo sus posibilidades de encontrar trabajo.

- Cerca de 30.000 personas han interrumpido en los últimos tres años su actividad laboral por problemas relativos al cuidado de personas dependientes; de ellas casi 24.000 (es decir, el 83%, son mujeres). Si el porcentaje supone únicamente el 1,9% de la población, entre las mujeres en familiar nucleares parentales con prole dependiente alcanza el 6,9% (0,8% en el caso de los hombres integrados en el mismo tipo de grupo familiar).

En lo que se refiere a las medidas realizadas, en términos muy resumidos, este ámbito estratégico quedó conformado por cinco áreas o subámbitos, nueve acciones estratégicas y 21 medidas, de las que finalmente se llevaron a la práctica, de una u otra forma, un total de 11. Es importante señalar que no se incluyen en este apartado las medidas relacionadas con las ayudas económicas establecidas para el cuidado de hijos/as menores de edad, cuestión que se aborda en el punto 4.2.4 de este mismo capítulo y que resulta clave para facilitar el derecho a la conciliación de las personas con cargas de atención. En ese sentido, la valoración general de las políticas de apoyo a la conciliación de la vida familiar y laboral desarrolladas en los últimos años en la CAPV deberían tener en cuenta tanto lo señalado en este apartado como lo señalado en el 4.2.4, en la medida en que las posibilidades de conciliación están en parte relacionadas con las ayudas económicas que se establecen para la materialización de ese derecho.

De acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior, las medidas efectivamente realizadas en el ámbito de la conciliación de la vida familiar, personal y laboral son las siguientes:

Tabla 69. Medidas ejecutadas en el Ámbito Estratégico 1. Conciliación de la vida familiar, personal y laboral

	Medidas	Responsable	Grado de ejecución
Acciones estratégicas para el empleo en el sector privado y público	58. Desarrollo de iniciativas para que se incorpore la conciliación de la vida familiar y laboral a la mesa de diálogo social y al entorno empresarial.	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
	166. Puesta en marcha de diversas experiencias de flexibilidad horaria en el ámbito laboral.	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
	59. Impulso de la flexibilidad horaria en colaboración con Confebask y sindicatos para la introducción de medidas de conciliación en los convenios colectivos.	Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
	89. Creación de sistemas de apoyo y acompañamiento a las empresas en cuestiones relacionadas con la conciliación.	Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Parcialmente realizada
	52. Creación y mantenimiento del Portal de conciliación (Concilia+) dirigido a facilitar herramientas para la conciliación y el desarrollo de medidas de conciliación.	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
	48. Orientación para el impulso de iniciativas de teletrabajo en las administraciones públicas vascas y en las empresas de la CAPV.	Departamento de Justicia y Administración Pública	Realizada
Acciones experimentales en pro de la conciliación	55. Potenciación de redes comunitarias de cuidadores de niñas y niños	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
	76. Difusión de los procesos de obtención de certificados de profesionalidad dirigidos a personas cuidadoras del ámbito familiar (personas contratadas para la atención a menores o a personas dependientes) a través de formación certificable de la familia sociosanitaria y de convocatorias del dispositivo de acreditación de la competencia, para la dignificación de dicha actividad laboral	Dirección de Formación para el Empleo (Lanbide)	Realizada
Acciones de información y divulgación	86. Desarrollo de programas y campañas de sensibilización e información sobre conciliación y corresponsabilidad dirigidas a la sociedad, a las organizaciones y agentes	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada

Tabla 69. Medidas ejecutadas en el Ámbito Estratégico 1. Conciliación de la vida familiar, personal y laboral

	Medidas	Responsable	Grado de ejecución
	sociales y a las empresas 79. Desarrollo de campañas de difusión entre la población joven sobre nuevos modelos de familia, parentalidad positiva, corresponsabilidad y conciliación, así como prevención de situaciones de violencia intrafamiliar, con mención especial de violencia de género, maltrato infantil y violencia filio-parental	Dirección de Juventud (Departamento de Cultura)	Realizada
	88. Campaña de difusión de los beneficios de la conciliación de la vida familiar y laboral y su rentabilidad dirigida a las empresas "Conciliar es todo beneficios"	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
	87. Celebración de eventos, jornadas, campañas, congresos, exposiciones de experiencias piloto, etc., en torno a la flexibilidad horaria.	Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada

Más allá del enunciado de las medidas, y de señalar en qué medida puede o no decirse que esas actuaciones han sido realizadas, ¿qué valoración puede hacerse de las medidas que finalmente se han realizado (y de las que no se han realizado) en este ámbito de actuación?

- Cabe señalar en primer lugar la escasa consideración que en el Plan –tanto en su versión inicial, como en su versión ‘resumida’ o en las actividades finalmente realizadas– tienen las actuaciones que pueden ser competencia de la administración central y, más concretamente, de la Seguridad Social. En ese sentido, siendo la regulación de los permisos y excedencias por paternidad y maternidad, así como (al menos en parte) su cobertura económica competencia de la administración central, son muy escasas en Plan las medidas destinadas a incidir de alguna manera en esas regulaciones. De hecho, la única medida en la que se incidía en ellas –la número 57– no se llegó a realizar y no puede decirse que desde las administraciones o los agentes sociales vascos se hayan realizado actuaciones relevantes tendentes a la introducción de cambios en la normativa estatal relacionada con la conciliación de la vida personal, laboral y familiar⁸⁰.
- Cabe destacar también la no realización de una medida que consistía únicamente en plantear ante las Diputaciones Forales de la CAPV una demanda para la consideración en la política tributaria de las medidas de conciliación puestas en práctica por las empresas, estudiando la aplicación de exenciones fiscales a las entidades privadas que fomenten la conciliación de la vida familiar y laboral. Al margen de la mayor o menor relevancia de estas medida, y como se ha puesto de manifiesto en el proceso participativo desarrollado para la evaluación del Plan (ver punto siguiente) su no realización pone de manifiesto en qué medida la gestión del Plan no ha tenido suficientemente en cuenta la necesidad de realizar una labor de coordinación o presión sobre otras administraciones públicas para la consecución de los objetivos generales del Plan.
- La intervención sobre las pautas de organización del tiempo de trabajo, especialmente en el marco de las empresas privadas, puede ser considerada como limitada. En ese sentido, cabe pensar que la medida número 58⁸¹ –aunque realizada– ha tenido un impacto real reducido en las condiciones de trabajo de los y las trabajadoras: como ya se ha señalado, en este periodo el porcentaje de convenios vigentes en Euskadi en los que se hace alguna alusión a los conciliación laboral apenas ha variado en los últimos años (ha pasado del 11,2% en 2011 al 12,5% en 2015). Las únicas medidas de

⁸⁰ De cara a la realización de un nuevo Plan de Familia, sería quizá aconsejable tener en cuenta en mayor medida el papel que la administración central juega en este aspecto. Las razones para ello son varias: por un lado, el creciente interés que en distintos agentes sociales y políticos despierta estas cuestiones y la adopción reciente de medidas de interés en este aspecto (cabe señalar como ejemplo la reciente extensión del permiso obligatorio de paternidad de dos a cuatro semanas en cumplimiento de la Ley de Igualdad de 2007). Por otro lado, los cambios en la correlación de fuerzas entre los partidos políticos, que pueden hacer más viables determinadas demandas planteadas desde las CC.AA en materia de armonización o avance en las políticas sociales; por último, la propia relevancia de las competencias estatales en este ámbito, y la necesidad de adoptar desde la administración central medidas que las CC.AA no pueden impulsar por sí solas.

⁸¹ Desarrollo de iniciativas para que se incorpore la conciliación de la vida familiar y laboral a la mesa de diálogo social y al entorno empresarial.

organización del tiempo de trabajo que parece haber traído consigo el plan son las relativas al teletrabajo de las personas que trabajan en la administración y algunas medidas de carácter experimental y/o de ámbito local, desarrolladas básicamente durante la IX legislatura (en la que se procedió al diseño y aprobación del Plan) y que no se extendieron durante la X legislatura.

- Como ocurre en otros ámbitos del Plan –si bien en éste la diferencia parece más evidente– puede hablarse también de un cierto desequilibrio desde el punto de vista temporal, correspondiendo muchas de las medidas efectivamente realizadas a la IX legislatura. En efecto, al menos 8 de las 11 medidas realizadas en este ámbito se iniciaron en aquella legislatura y, de ellas, muchas no tuvieron⁸², o apenas tuvieron, continuidad en la siguiente. La razón de este desequilibrio temporal puede deberse tanto al escenario presupuestario imperante durante la X legislatura, sensiblemente más restrictivo que en la anterior, como –en la línea de lo apuntado en los grupos de discusión– a un menor compromiso político o capacidad de liderazgo en lo que se refiere a las políticas familiares durante la siguiente legislatura.
- También debe hacerse referencia en este apartado al escaso peso que, en la práctica, han tenido todas las medidas relacionadas con la atención infantil en el ciclo de 0 a 3 años y, en general, las cuestiones relacionadas con el sistema educativo⁸³. Al margen de la idoneidad de encuadrar las cuestiones relacionadas con la atención infantil y la educación en el ámbito específico de la educación, sorprende el escaso protagonismo que en las medidas finalmente priorizadas tienen estas cuestiones, así como el elevado número de actividades no realizadas que se registra en este ámbito (en efecto, de las seis medidas del Plan que de una u otra forma se vinculan a la educación, cinco no se realizaron y una –la relacionada con los nidos familiares– fue suspendida a los pocos meses de su inicio). Más concretamente:
 - o No se han aplicado en los centros escolares –salvo algunas experiencias experimentales de carácter aislado– cambios reseñables en cuanto a su organización (duración de la jornada, distribución de las vacaciones escolares, etc.) para facilitar la conciliación de la vida familiar, personal y laboral. Aunque parece obvio que la organización de la jornada lectiva no ha de ser definida en función de las necesidades de conciliación de padres y madres, resulta necesario, junto a la racionalización de los horarios de estos últimos, un debate sobre la organización de la jornada lectiva y los periodos de vacaciones del alumnado vasco⁸⁴.
 - o El número de plazas ofrecidas por el Consorcio Haurreskolak apenas ha crecido durante el periodo de vigencia del Plan. Por otra parte, como se ha indicado previamente, el acceso a este tipo de centros sigue estando claramente sesgado desde el punto de vista de la clase social de las familias. Además, si bien es muy reducido el porcentaje de familias para quienes el no acceso a este tipo de centros constituye un problema grave, la EFH identifica en torno a 1.100 familias para quien la imposibilidad de acceder a este servicio constituye un problema. Ambos elementos deberían ser tenidos en cuenta en la planificación futura de estos servicios, especialmente si se apuesta por desarrollar unas políticas basadas en la filosofía de la inversión social y en el paradigma de los *años fundamentales*.

⁸² El ejemplo más claro en ese sentido sería la medida número 55, orientada a la potenciación de redes comunitarias de cuidadores de niñas y niños. Esta medida, que ya generó fricciones internas en el seno del Gobierno en el momento de su puesta en marcha en la IX legislatura, fue cancelada en 2013. Entre las razones aducidas por el nuevo Ejecutivo para su cancelación cabe destacar la falta de colaboración con el Departamento de Educación en el proceso de diseño de la medida, así como la falta de regulación tanto en relación a la formación exigible a las personas cuidadoras, como respecto a los requisitos necesarios exigibles en las instalaciones de las Haur Etxeak.

⁸³ Ya se ha puesto de manifiesto con anterioridad (punto 2.4.1) en qué medida las políticas de inversión en la infancia se centran en la cuestión de la intervención infantil precoz, mediante el acceso a centros de atención infantil de calidad, y en qué medida persisten, o se han intensificado, en Euskadi los problemas relacionados con la desigualdad educativa en la infancia (punto 2.1).

⁸⁴ El número de horas de instrucción obligatoria es una cuestión de debate en el ámbito educativo. Se puede observar diferencias notables entre los países europeos, que van desde las 626 horas en Finlandia hasta las 940 de los Países Bajos. El número de horas de instrucción para el alumnado vasco de entre los 7 y los 15 años es más alto que las medias del alumnado de la OCDE y la UE21 (datos correspondientes al año 2011): 875 horas en la CAPV frente a 791 y 768 en la OCDE y la UE21 respectivamente ('Estudio comparativo de los calendarios escolares del curso 2014-2015 en las comunidades autónomas', Gabinete Técnico FETE UGT, 2015). En todo caso, más allá de la cuestión del número anual de horas, el debate debe centrarse también en la determinación de los periodos vacacionales y en la duración de la jornadas diaria.

- Las subvenciones destinadas para favorecer las iniciativas extraescolares a través de las AMPAS se han reducido sustancialmente durante el periodo de vigencia del Plan y tampoco se han puesto en funcionamiento –más allá de algunas experiencias locales– iniciativas destinadas a ofrecer una cartera de servicios de carácter socioeducativo desde las instituciones locales.
- No se han desarrollado actuaciones específicas para la adecuación de la oferta del servicio de comedores escolares a la demanda de las familias, si bien cabe señalar que se ha ampliado desde 2011 la partida presupuestaria destinada a estas becas.
- No se ha llevado a cabo el estudio sobre la flexibilización en los periodos de adaptación de las Haurreskolak.
- Como se ha señalado, la experiencia de los Nidos Familiares o Haur Etxeak se canceló en 2013.

De cara a la realización de un nuevo Plan de Familia, es obvio que no debe confundirse un plan de familia con un plan de educación. Debe destacarse, sin embargo, la necesidad de tener en cuenta el ámbito educativo y socioeducativo (y muy particularmente el ciclo de 0 a 3 años⁸⁵) a la hora de planificar una política integral de familia que, entre otros objetivos, garantice la equidad educativa y la igualdad de oportunidades de toda la infancia.

- Es patente por otra parte la ausencia de medidas específicas relativas a las cuestiones relacionadas con la igualdad de género y la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la crianza de niños y niñas, así como la escasa atención mostrada a la cuestión de la intransferibilidad de los permisos de paternidad⁸⁶. En efecto, a diferencia del Plan original, el proceso de redefinición y depuración llevado a cabo en 2013 no incluyó ninguna medida relativa a estas cuestiones, que en cualquier caso sí se vienen contemplando, de forma prioritaria, en los sucesivos planes de igualdad de mujeres y hombres de la CAPV⁸⁷. También en este caso cabe señalar que, si bien un Plan de Familia no debe ser confundido con un Plan de Igualdad, las políticas familiares deben tener particularmente en cuenta la necesidad de avanzar hacia una mayor igualdad de género y hacia una mayor corresponsabilidad de mujeres y hombres en la crianza de los niños y niñas.
- Entre los aspectos positivos de la gestión del Plan durante sus cinco años de vigencia, cabe hacer referencia a la creación y mantenimiento del portal Concilia+ con más de 150.000 visitas a lo largo de estos años. En todo caso, como se ha señalado en el apartado descriptivo, el portal Concilia+ supone una herramienta de información de las personas trabajadoras y sensibilización del empresariado en torno a los beneficios de la conciliación y no tanto un sistema de apoyo y acompañamiento a las empresas en cuestiones relacionadas con la conciliación.
- En resumen, puede decirse que –más allá de la cuestión de las ayudas económicas para la conciliación, que se analizan en el punto 4.2.4– el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias

⁸⁵ Como ha explicado, R. Sanserrich (2014), "sabemos, y hay una cantidad absolutamente descomunal de literatura para respaldarlo, que los primeros mil días en la vida de un niño son cruciales para su desarrollo cognitivo. El cerebro desarrolla su capacidad de aprendizaje entre los cero y tres años. Hay algo en la vida familiar de las clases medias que favorece ese desarrollo cognitivo que los niños procedente de familias pobres carecen. La estabilidad, falta de estrés, atención de los padres, juegos y contexto social y educativo hace que los niños con rentas más altas tengan estímulos cognitivos mucho más ricos desde un buen principio, y empiecen el colegio mejor preparados. A efectos de política educativa, esto tiene consecuencias obvias: si nos preocupa la igualdad de oportunidades (y debería preocuparnos), debemos preocuparnos sobre el gasto de educación en primera infancia. Los estudios, de nuevo, respaldan esta afirmación: los programas de educación infantil producen mejoras claras y sostenidas en el desarrollo educativo de los niños, y generan retornos considerables a largo plazo en ingresos adicionales y movilidad social. Cuanto antes en la vida de un niño invertimos el dinero, más efectiva será nuestra inversión".

⁸⁶ Si bien es cierto que esa cuestión compete fundamentalmente al Gobierno central, responsable de la regulación de los permisos por nacimientos de hijos/as, tal cuestión debería haber estado más presente en el desarrollo de las medidas de este III Plan de Familia, especialmente si se tiene en cuenta el impacto positivo que los permisos parentales intransferibles y de adecuada cuantía tienen en la propensión de los padres a acogerse a los mismos (Castro García, C. y Pazos Morán, M. 'Parental leave policy and gender equality in Europe'. *Feminists Economics*, vol. 22, nº 5, 2016.

⁸⁷ La cuestión de las desigualdades de género y de la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado de hijos e hijas juega un papel esencial en cualquier política familiar, desde dos puntos de vista estrechamente interrelacionados: de una parte, es evidente la relación entre la desigualdad en las relaciones de género y el déficit de natalidad de los países del Sur de Europa, y resulta cada vez más obvio que los bajos niveles de fecundidad que se dan en numerosas sociedades avanzadas son el resultado de las diferencias en el grado de igualdad de género. La igualdad es la mejor política de natalidad, sostienen todos los expertos. Por otra parte, todos los análisis ponen de manifiesto el impacto beneficioso que desde múltiples puntos de vista tiene la implicación de ambos progenitores en el cuidado de sus hijos/as.

en la Comunidad Autónoma del País Vasco ha supuesto pocos avances en materia de conciliación de la vida personal, laboral y familiar. Las razones son dos: en primer lugar, la propia modestia y el limitado alcance de las medidas priorizadas en 2013, cuya relevancia para la consecución del objetivo deseado era en muchos casos discutible; en segundo lugar, la no ejecución de una buena parte de las medidas previstas, lo que contribuyó a vaciar de contenido, al menos en este aspecto, un planteamiento de por sí escasamente ambicioso. Todo ello se refleja, como se ha visto en el apartado 2.3.2, en un muy escaso avance de las posibilidades de conciliación de la vida familiar y profesional entre las familias de la CAPV.

4.2.2. Ámbito estratégico 2: parentalidad positiva

La parentalidad positiva ha constituido, como se ha puesto de manifiesto en el apartado descriptivo (y como ponen de manifiesto los resultados de la fase cualitativa de la evaluación), uno de los aspectos básicos del Plan. El desarrollo de las políticas de parentalidad positiva está justificado por la evidencia empírica que demuestra el impacto significativo del contexto familiar en el desarrollo psicológico, derivado en parte de los propios programas desarrollados en la CAPV. También se justifica por los datos que vinculan determinadas variables familiares con el desarrollo de problemas de adaptación y patologías a lo largo del ciclo vital de las personas, así como por la evidencia existente en relación a la efectividad y coste – efectividad de los programas orientados a mejorar las habilidades parentales⁸⁸. Cabe señalar, además, que tales políticas están claramente ancladas en el paradigma de la inversión social al que antes se ha hecho referencia⁸⁹.

Como se ha indicado en el apartado descriptivo, las medidas orientadas a la promoción de una parentalidad positiva que se mantuvieron tras el proceso de priorización realizado en 2013 son tres: dos de ellas se orientan a la oferta de programas y servicios de fomento de la parentalidad positiva (medidas 101 y 141), mientras que la última se centra en el ámbito específico de las tecnologías de información y comunicación y específicamente en la formación a las familias para afrontar sus riesgos y evitar la brecha digital. A diferencia de lo ocurrido en el ámbito de la conciliación (donde, como hemos visto, sólo se han ejecutado una parte de las medidas incluidas en el plan final), en este caso las tres medidas han sido ejecutadas.

Tabla 70. Medidas ejecutadas en el Ámbito Estratégico 2. Parentalidad positiva

Medidas	Responsable	Grado de ejecución
101. Desarrollo de programas de parentalidad positiva para el desarrollo de habilidades y competencias:	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
1º. Identificación y evaluación de iniciativas de parentalidad positiva que se desarrollan en la CAPV, en 2011		
2º. Elaboración de nuevas propuestas de parentalidad positiva para el desarrollo de las habilidades y competencias parentales basadas en la evidencia científica, en 2012.		
3º. Puesta en marcha de un banco de recursos de parentalidad positiva, realizado en coordinación con agentes científicos y puesto a disposición de profesionales que trabajen en ese ámbito, en 2013.		
4º. Programa y extensión de programas de parentalidad positiva, en 2013 y 2014.		
141. Creación de un banco de recursos de intervención preventiva-educativa constituido por las actuaciones que se desarrollan desde los diferentes departamentos y administraciones, y dirigido a profesionales y familias	Dirección de Política Familiar y Comunitaria (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)	Realizada
103. Impulso de programas de sensibilización y prevención ante las	Departamento de	Realizada

⁸⁸ Arranz, E.B., et al., Assessment of positive parenting programmes in the Autonomous Region of the Basque Country (Spain). *Psychosocial intervention*, vol. 25, n. 2, 2016.

⁸⁹ En ese sentido, el apoyo a la parentalidad se enmarca en un contexto más amplio: se trata de lo que en la literatura científica actual se conceptualiza como capital social y que viene definido como la calidad de las relaciones y los recursos intra e inter familiares (capital social familiar) y por la calidad de las relaciones y los recursos entre las familias y sus comunidades (capital social comunitario). Desde ese punto de vista, es cada día más ampliamente aceptada la idea de la práctica de acciones preventivas frente a las acciones reactivas, una vez que la investigación científica ha puesto de manifiesto que el capital social positivo –constituido por factores protectores– tiene un impacto significativo en la variabilidad observada en indicadores de salud física y mental en la edad adulta. La premisa de fondo a defender en este análisis es que el capital social constituye una ecología esencial para el desarrollo de competencias parentales adecuadas; la cristalización de un apego seguro o la práctica de la frustración óptima requieren una situación de una cierta disponibilidad de tiempo y de recursos por parte de las familias.

Tabla 70. Medidas ejecutadas en el Ámbito Estratégico 2. Parentalidad positiva

Medidas	Responsable	Grado de ejecución
tecnologías de la información y comunicación (TICs) dirigidos a las familias para evitar el fenómeno de la brecha digital y los riesgos que las redes sociales e internet pueden suponer	Industria, Innovación, Comercio y Turismo	

Más allá del enunciado de las medidas, y de señalar en qué medida puede o no decirse que esas actuaciones han sido ejecutadas, cabe plantear las siguientes consideraciones en relación a las previsiones del Plan en esta materia y al contenido de las acciones finalmente ejecutadas:

- El primer elemento que cabe destacar en relación a los programas de parentalidad positiva incluidos en el Plan es el papel proactivo y de liderazgo asumido en este campo por la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario del Gobierno Vasco. En ese sentido, de acuerdo a las competencias de la Dirección en este ámbito, se ha apostado por realizar una tarea de impulso y acompañamiento al desarrollo de este tipo de programas mediante actividades de formación, investigación, sensibilización e identificación de buenas prácticas que han permitido generar la base de conocimiento necesaria para la extensión de este tipo de programas y orientaciones.
- Otro de los aspectos positivos que cabe señalar de la labor realizada en este campo se refiere, como se ha señalado previamente, a la concordancia existente entre los programas de parentalidad positiva y el paradigma de la inversión social al que antes se ha hecho referencia. Algunas de las medidas incluidas están específicamente pensadas para evitar uno de los principales problemas o limitaciones de ese enfoque –el mayor beneficio que de él obtienen los niños/as que pertenecen a familias más acomodadas– al incluirse acciones específicamente orientadas a niños/as de entornos menos favorecidos⁹⁰.
- En lo que se refiere a la distribución temporal de las medidas, frente a lo que se ha señalado en relación a las medidas de fomento de la conciliación laboral y familiar, las relacionadas con el impulso de la parentalidad positiva se han desarrollado durante todos los años de vigencia del Plan. En ese sentido, si bien las primeras medidas adoptadas en este campo se refieren a la IX legislatura, durante el siguiente periodo se mantuvieron las actuaciones iniciadas y se fueron desarrollando nuevos proyectos y actuaciones.
- Junto a los aspectos señalados, también debe hacerse referencia a la implicación en los proyectos de parentalidad positiva desarrollados en el marco del Plan tanto de la Universidad como de las diversas asociaciones que trabajan en la CAPV en el ámbito de la infancia y la familia.
- Desde ese punto de vista, cabe plantear que la transversalidad de las medidas adoptadas constituye una de las ventajas del enfoque adoptado por la Dirección de Política Familiar y Comunitaria para el desarrollo de sus actividades en lo que se refiere al impulso de la parentalidad positiva. Sin embargo, cabe también plantear como un déficit el hecho de que el Plan sólo establezca como responsable de la ejecución de esas medidas a dos departamentos del Gobierno Vasco (el de Empleo y Políticas Sociales, por una parte, y el de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, por otro). Desde ese punto de vista, y de cara a la formulación de un nuevo plan, sería también de interés extender la responsabilidad en cuanto al impulso de las medidas y programas de parentalidad positiva tanto a otros Departamentos del Gobierno Vasco –y, muy particularmente, a los Departamentos de Educación y de Salud– como a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Forales, competentes para el desarrollo de servicios en materia de infancia, juventud y servicios sociales⁹¹.

⁹⁰ En todo caso, uno de los retos básicos de este tipo de programas radica en la necesidad de ampliar el público efectivamente usuario de estos programas a todo tipo de padres y madres, y no sólo a aquellos/as más sensibilizados/as en relación a la crianza de sus hijos/as, y/o con más recursos económicos, culturales y educativos para una crianza adecuada.

⁹¹ Como se indica en el epígrafe siguiente, no todos los agentes que intervienen en el ámbito de las políticas familiares consideran que los programas de parentalidad positiva deban ser realizados desde lo local. A juicio de estas personas, en lugar de enfocarse desde los servicios sociales o socioeducativos locales, estos programas deberían desarrollarse desde el ámbito escolar y de la salud.

- Otra de las limitaciones del Plan evaluado en cuanto a su capacidad para el impulso de las políticas de parentalidad positiva es la selección relativamente asistemática de las medidas planteadas. En efecto, si bien las dos primeras se corresponden plenamente con el objetivo general de este ámbito, la tercera tiene un alcance más específico o sectorial y no se entiende con claridad por qué razón se incluye en el Plan, cuando no se hace referencia a otros muchos aspectos relacionados con la prevención de otros comportamientos de riesgo, hábitos no saludables, etc.

4.2.3. Ámbito estratégico 3: solidaridad intergeneracional

El análisis descriptivo realizado en el punto 3.2.2 ya ha puesto de manifiesto en qué medida no se han desarrollado las tres medidas finalmente incluidas en el Plan en relación al ámbito estratégico número 3, centrado en la cuestión de la solidaridad intergeneracional. Como se ha señalado en ese apartado, no se han realizado en el marco de este Plan medidas específicas relacionadas con esa cuestión, si bien sí se han desarrollado por parte de otras Direcciones del Departamento de Empleo y Políticas Sociales determinadas actuaciones relacionadas con el envejecimiento activo, el buen trato a las personas mayores y la solidaridad entre generaciones. También se han elaborado diversas investigaciones en relación al papel de las personas mayores como generadoras de bienestar en el ámbito familiar y social y se ha abordado, de forma puntual, la cuestión de las relaciones familiares en determinados foros de encuentro y debate.

Más allá de la constatación del escaso grado de ejecución de estas medidas, cabría añadir las siguientes consideraciones de cara a la valoración del conjunto del Plan:

- La cuestión de la solidaridad intergeneracional resulta clave en la formulación de cualquier plan integral de apoyo a las familias, desde al menos dos puntos de vista: por una parte, desde el punto de vista de la aportación que las personas mayores realizan al sostenimiento de las familias, tanto desde el punto de vista económico como del cuidado de otras personas, en particular nietos y nietas⁹²; por otra parte, desde el punto de vista de la necesaria recalibración de los sistemas de protección social que, como antes se ha señalado, para adaptarse al paradigma de la inversión social deberán centrar más sus esfuerzos en determinados colectivos (la infancia y la juventud) y actividades (las de carácter formativo y preventivo), sin descuidar por ello la cobertura de las necesidades de los colectivos (como el de las personas mayores) a las que tradicionalmente se ha destinado el gasto en protección social.
- El diseño inicial del Plan de Familia no contemplaba un ámbito específico de trabajo orientado a la solidaridad intergeneracional, sino un grupo reducido de medidas orientadas al trabajo con las personas mayores y/o con abuelos y abuelas, en un marco más amplio ("Fomentar la conciencia ciudadana sobre la corresponsabilidad, las relaciones responsables dentro de las familias y el respeto a la diversidad en las experiencias de ser, vivir y sentirse familia"). Cabe pensar por tanto que su inclusión en el nuevo plan como uno de los ámbitos de interés prioritario respondía a una apuesta técnica o política específica, en el sentido de dar prioridad a esta 'nueva' línea de actuación. Sorprende por tanto la escasa atención que en la práctica ha tenido este ámbito de trabajo que, como se ha señalado en el apartado descriptivo, puede considerarse como relegado dentro del conjunto de las actuaciones del Plan.

⁹² Diversas investigaciones han puesto de manifiesto en qué medida el aporte de las personas mayores al bienestar de las demás generaciones se ha magnificado y sobredimensionado en nuestro entorno. Para Marí-Klose y Escapa, por ejemplo, hay una enorme distancia entre el relato sobre la solidaridad intergeneracional que se ha construido en la crisis y las evidencias de que disponemos sobre la magnitud de estas ayudas económicas y su relevancia como colchón frente a la vulnerabilidad (Marí-Klose, M. y Escapa, S. "Solidaridad intergeneracional en época de crisis: ¿mito o realidad?". *Panorama Social*, nº 22, 2015). Pese a ello, la cuestión del apoyo a las personas mayores que efectivamente prestan apoyo económico, emocional o de cuidados a otras generaciones constituye una cuestión esencial para la definición de una política de familia integral. En ese sentido, los datos del Sociómetro Vasco, no recogidos en el apartado 2.3.2, señalan que cuatro de cada diez abuelos o abuelas cuidan a sus nietos/as con una frecuencia al menos semanal. Por otro lado, el 41% de las personas con hijos/as de la CAPV señalan que sus padres/madres no han participado nada en el cuidado de sus nietos/as, mientras que el 24% cree que algo y el 34% señala que han colaborado mucho. Casi el 80% de esas personas cree además que los abuelos/as se han sentido poco o nada obligados a realizar esas tareas.

4.2.4. Ámbito estratégico 4: ayudas económicas

Frente al carácter relativamente poco relevante de algunas de las medidas analizadas hasta ahora, no cabe duda de que las medidas incluidas en este ámbito temático –o, al menos, las dos primeras– constituyen uno de los ejes esenciales del Plan, tanto desde el punto de vista presupuestario –en el diseño inicial del Plan, el coste previsto para ambas medidas a lo largo de toda la vigencia del Plan superaba los 500 millones de euros–, como desde el punto de vista del impacto de las mismas sobre las condiciones de vida de las familias con hijos e hijas y, especialmente, de aquellas familias en situación más desfavorecida. En un contexto en el que, como antes se ha visto, crecen las dificultades de las familias con hijos/as para dar respuesta a sus necesidades básicas y el riesgo de pobreza se desplaza hacia estas familias, las prestaciones económicas familiares juegan un papel relevante para contener y reducir la pobreza infantil. También juegan un papel relevante a la hora de reconocer y compensar el esfuerzo extraordinario que supone la crianza de los hijos/as y, si bien no puede decirse que exista una relación causal directa, cabe pensar que la disponibilidad de estas ayudas juega un cierto papel a la hora de incentivar la natalidad.

En cualquier caso, la cuestión de las prestaciones económicas tiene en el marco de las políticas familiares una importancia esencial, desde tres puntos de vista:

- por una parte, dada la escasa duración de los permisos por paternidad y maternidad articulados a través de la Seguridad Social, resulta imprescindible la existencia de prestaciones económicas adicionales, se suficiente cuantía y cobertura, que permitan reducir el perjuicio económico que supone interrumpir la actividad laboral para hacerse cargo del cuidado infantil.
- Las prestaciones económicas familiares juegan un papel primordial a la hora de reducir la pobreza infantil. Resulta en ese sentido evidente la relación entre el escaso gasto destinado en España a las prestaciones familiares y su escasa capacidad de reducción de la pobreza. En efecto, los países que destinan una mayor parte de sus recursos públicos al desarrollo de prestaciones destinadas a la familia son los que, en general, presentan menores tasas de pobreza infantil. Si bien la relación no es perfectamente lineal, los datos proporcionan una razón objetiva para situar en la mejora de estas prestaciones un objetivo preferente de la intervención pública⁹³. Aunque la evidencia no es concluyente, las investigaciones realizadas sobre el gasto público en prestaciones familiares –por hijos a cargo, para la conciliación y para la atención infantil– ponen de manifiesto que tienen un impacto positivo en las tasas de fertilidad, especialmente en el caso de las ayudas económicas a la conciliación, en la medida en que reducen el coste oportunidad de la paternidad/maternidad⁹⁴. Antes ya se ha señalado en relación al caso francés que si bien su coste es elevado, las prestaciones económicas tienen un impacto significativo en la fecundidad (así, una ayuda de 150 euros mensuales incrementaría la fertilidad en un 3,3%, especialmente mediante el incremento del número de terceros hijos/as)⁹⁵.

De acuerdo a lo señalado en el apartado 3.2.4., el proceso de reformulación del Plan realizado en 2013 tuvo como consecuencia un enunciado más inespecífico y laxo de las acciones a realizar en este ámbito, limitándose las actuaciones –frente a unos compromisos más detallados en el plan inicial– a la “consolidación y la sostenibilidad” de las ayudas a las familias con hijos/as. En todo caso, en lo que se refiere a la ejecución de esas medidas, se ha indicado que dos de ellas –las relacionadas con las ayudas por nacimiento y mantenimiento de hijos e hijas y las relacionadas con las ayudas a la conciliación– se han ejecutado, mientras que la tercera –de naturaleza mucho menor: el análisis de las buenas prácticas a través de los proyectos subvencionados a las entidades del Tercer sector– no ha sido ejecutada.

Como en los casos anteriores, se analizan a continuación algunos aspectos que, más allá de si las medidas han sido ejecutadas o no, permiten valorar en qué medida se ha avanzado en el desarrollo de un sistema sólido de apoyo económico a las familias con hijos e hijas:

⁹³ Cantó, O. y Ayala, L. *Políticas públicas para reducir la pobreza infantil en España: análisis de impacto*. Barcelona, Unicef Comité Español, 118 pp., 2014.

⁹⁴ Kalwij, A. The Impact of Family Policy Expenditure on Fertility in Western Europe. *Demography*, vol 10, nº 2, 2010.

⁹⁵ Thevenon, O. The influence of family policies on fertility in France. En: Rinduss y Choe (Eds.) *Low fertility, institutions and their policies*. Springer, 2016.

- Uno de los elementos que llama la atención –tanto en el Plan inicial como en el reformulado en 2013– es la casi total ausencia de menciones a las deducciones por descendientes que establecen las Haciendas forales en el marco del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y que constituyen, como se ha dicho, uno de los mecanismos básicos que existen en los tres territorios de la CAPV para compensar el gasto extraordinario que supone la crianza de hijos e hijas. Si bien es cierto que el Plan inicial contemplaba alguna actuación en este ámbito⁹⁶, lo hacía de una manera muy tangencial, desapareciendo además las menciones a este tipo de ayudas de la versión reformulada del Plan. Esta omisión impide abordar desde el Plan una cuestión esencial en el marco de las políticas de apoyo a las familias, al menos si se tienen en cuenta los siguientes elementos:
 - o El importe del gasto fiscal –es decir, la pérdida de recaudación– que suponen estas deducciones, que superan con creces el montante de las ayudas directas gestionadas desde el Gobierno Vasco en el ámbito de las políticas familiares⁹⁷.
 - o El carácter regresivo que tienen estas deducciones, en la medida en que no se benefician de ellas –o no al menos plenamente– las familias con rentas más bajas y/o que no realizan la declaración de IRPF⁹⁸.
 - o La creciente utilización de este tipo de herramientas fiscales para la provisión de las ayudas económicas a las familias con hijos/as a cargo en los países de nuestro entorno, especialmente mediante el recurso a las denominadas deducciones fiscales no reembolsables⁹⁹.
- Cabe entender también como una omisión importante, al planificar las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas en Euskadi, que no se tuvieron en cuenta en la reformulación del Plan la necesidad de establecer objetivos en relación a tres prestaciones económicas que tienen un impacto importante en el bienestar de la infancia y, especialmente, en el bienestar de los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad económica:
 - o Ni el Plan inicial ni el reformulado en 2013 hacen alusión alguna al sistema vasco de garantía de ingresos y, más concretamente, a la Renta de Garantía de Ingresos de la CAPV. Como en el caso de la fiscalidad, se trata de una omisión importante en la medida en que: a) se trata de una prestación a la que accede un número muy importante de familias con hijos e hijas, y que reduce de manera importante la extensión y la intensidad de la pobreza entre estas familias¹⁰⁰; b) salvo en el caso específico de las familias

⁹⁶ Promover el desarrollo del enfoque familiar en el momento de abordar eventuales modificaciones en la fiscalidad del País Vasco (medida nº 130) o realizar un estudio sobre la factibilidad de que las ayudas económicas a las familias se gestionen directamente desde el IRPF (143).

⁹⁷ De acuerdo al último informe integrado de la Hacienda Vasca, las deducciones por descendiente supusieron en 2013 un gasto fiscal teórico de 313 millones de euros. El gasto fiscal real es algo menor dado que, como se señala más adelante, las familias con rentas más bajas no pueden hacer uso de las deducciones que en principio les corresponden, por ser las deducciones a las que tienen derecho más elevadas que su deuda tributaria. De acuerdo a ese mismo informe, "se genera gasto fiscal cuando algún componente de renta no es objeto de tributación o cuando un componente o el conjunto de la renta no tributa en su totalidad según la tarifa estructural. Se considera estructural el régimen de tributación individual. Por tanto, la tributación conjunta genera gasto fiscal, al igual que los tratamientos específicos que implican un menor gravamen de la unidad familiar".

⁹⁸ Para ilustrar este efecto regresivo, pueden utilizarse de forma orientativa algunos datos relativos a la liquidación del IRPF en Gipuzkoa, para el ejercicio de 2013: en ese ejercicio, la deducción por descendientes generó, en términos agregados, el derecho a una rebaja de la cuota de 109 millones de euros para algo más de 145.000 contribuyentes. Sin embargo, sólo se practicaron deducciones por valor de 92,2 millones de euros, no aplicándose por tanto deducciones por valor de 17 millones. Esta pérdida no afecta en todo caso de la misma forma a todos los contribuyentes. Entre quienes tienen una base liquidable de hasta 10.000 euros (el 8% de las declaraciones), sólo el 40% pudieron aprovecharse de la deducción: si en teoría les hubiera correspondido una deducción agregada de 18,6 millones de euros, su deuda sólo se redujo en cuatro millones (es decir, sólo se beneficiaron en un 21% de la deducción que teóricamente les correspondía). Los contribuyentes con bases liquidables de entre 10.000 y 19.999 euros se beneficiaron de un 91% de la deducción y, a partir de 20.000 euros de base liquidable, el nivel de aprovechamiento de la deducción es del 100%.

⁹⁹ En los últimos años se está produciendo en los países de nuestro entorno una mayor integración de las políticas fiscales y sociales; en ese contexto, las desgravaciones fiscales no reembolsables (los denominados *tax credits*), desarrollados con éxito en diversos países pueden resultar una herramienta de interés en la CAPV, 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, y un acceso más sencillo y normalizado a estas prestaciones. En líneas generales, las deducciones reembolsables 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, esa diferencia se convierte en una transferencia neta que se le abona al contribuyente, en forma de impuesto negativo. 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.

¹⁰⁰ De acuerdo al informe sobre las rentas mínimas de inserción que publica el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en 2014 se beneficiaron en Euskadi de la RGI un total de 37.378 personas menores de 18 años, lo que supone cerca del 10% de toda la población infantil y

monoparentales, el actual diseño de la RGI en Euskadi no contempla adecuadamente las necesidades específicas de las unidades familiares con hijos/as a cargo, especialmente en aquellos casos en los que el tamaño de la familia es mayor¹⁰¹.

- A diferencia del Plan inicial¹⁰², el plan rediseñado en 2013 no hace alusión a una cuestión – el fondo para el adelanto de las pensiones de alimentos– que resulta clave para garantizar que, en los casos de separaciones y divorcios, los hijos e hijas acceden a unos recursos económicos mínimos independientemente del progenitor al que se le conceda su custodia.
 - Tampoco se hace referencia en ninguna de las dos versiones del Plan a la necesidad de impulsar la adopción de cambios en la prestación por hijo/a a cargo de la Seguridad Social, orientada a dar cobertura a las familias con menos recursos. Esta nueva omisión es también importante si se tiene en cuenta: a) el impacto económico que, aún en su versión actual, tiene esta prestación¹⁰³; b) el impacto que un mayor desarrollo de esta prestación tendría en la mejora de la situación de la infancia menos favorecida, mediante una prestación financiada por la Seguridad Social y no, como en el caso de las ayudas familiares o para la garantía de ingresos a las que se ha hecho hasta ahora referencia, por las instituciones vascas.
- Dejando de lado lo que cabe considerar como omisiones del Plan (y que se han destacado en la medida en que se considera que hacen referencia a cuestiones relevantes para la articulación de un sistema coherente de ayuda a las familias con hijos/as), en lo que se refiere a la propia ejecución del programa de ayudas cabe destacar, en primer lugar, las dificultades presupuestarias que han existido a lo largo del periodo de vigencia del Plan y que han supuesto, por una parte, un perjuicio importante para las personas potencialmente beneficiarias de estas ayudas y, por otra, una obstáculo de cara a la consolidación de las políticas familiares en Euskadi como un derecho efectivo para toda la ciudadanía.
 - También debe hacerse referencia a la hora de valorar la ejecución de estas dos medidas a las decisiones adoptadas en relación a la aplicación de la renta estandarizada. En efecto, como se ha señalado previamente, si bien en la Ley 13/2008 se proponía dar un trato más equitativo a las diferentes realidades familiares, el Decreto 154/2012 y la sustitución que operaba en él de la renta familiar por la renta estandarizada tuvo un impacto nulo, ya que su efecto se vio neutralizado por la fijación de unos umbrales que no eran sino los anteriores divididos por el coeficiente de equivalencia de la unidad familiar. De este modo, en la práctica la entrada en vigor del Decreto 154/2012 no produjo ningún cambio en las cuantías individualmente consideradas, incumpliendo así la finalidad del sistema, que, tal y como contemplaba el artículo 6 de la Ley de Apoyo a las Familias era dar un trato más equitativo a los distintos tipos y situaciones familiares.
 - Por otra parte, no se ha establecido en ninguna de las versiones del Plan –ni se han adoptado al respecto medidas específicas– dirigidas a prevenir o paliar el sesgo que el acceso a las ayudas a la conciliación tienen desde el punto de vista del género y de las condiciones socioeconómicas de las personas que se acogen a estas ayudas¹⁰⁴.
 - En lo que se refiere al diseño de las ayudas, cabría hacer referencia a dos de las principales limitaciones del sistema de ayudas:

adolescente de la CAPV. Los estudios sobre pobreza infantil realizados en Euskadi indican que, en 2012, la RGI reducía la pobreza entre las familias con hijos/as en un 30% y su intensidad en un 69%. Entre las familias sin hijos, el porcentaje de reducción de la pobreza era del 45%.

¹⁰¹ La cuantía de la RGI se incrementa gradualmente hasta los tres miembros de la unidad familiar; a partir del tercer miembro las cuantías no varían, lo que perjudica especialmente a las familias biparentales con más de un hijo o hija a cargo.

¹⁰² La medida 36 tenía por objeto Desarrollo normativo para la constitución de un Fondo de garantía único para la CAPV que asegure el pago alimentario en casos de ruptura familiar y la creación de un mecanismo de litigio frente a las personas que no cumplen la obligación de pago.

¹⁰³ En 2015 se beneficiaron de esta prestación en la CAPV algo más de 39.000 menores de edad, con un gasto total de 58,5 millones de euros (muy superior, por ejemplo, al gasto que el Gobierno Vasco realiza en ayudas por nacimiento y mantenimiento de hijos/as).

¹⁰⁴ Previamente ya se ha indicado, que en torno al 92% de las personas que solicitan ayudas económicas para el cuidado de menores son mujeres.

También se producen sesgos desde el punto de vista socioeconómico: de acuerdo a los datos del Gobierno Vasco, el 10,5% de las personas acogidas a excedencias o reducciones tienen estudios primarios, cuando suponen el 18% de las mujeres ocupadas y el 20% de toda la población ocupada, de acuerdo al Censo del Mercado de Trabajo de 2013. Del mismo modo, el 30% de las personas usuarias trabajan en empresas de menos de 25 trabajadores, cuando este tipo de empresas concentran entre el 40% y el 45% del empleo en la CAPV.

- En el caso de las ayudas a la conciliación, debe también referenciar a la reducida cuantía de las ayudas, que equivalen al 15% de la ganancia salarial media de las mujeres¹⁰⁵.
- En el caso de las ayudas por nacimiento o adopción, cabe destacar el carácter puntual del sistema de ayudas establecido en Euskadi. Frente a este esquema, el sistema de ayudas de otros países cubre prácticamente a todos los niños –independientemente del tamaño familiar– y lo hace durante un tiempo mucho más largo (en general, hasta la mayoría de edad)¹⁰⁶.
- Es necesario por otra parte hacer referencia a ciertos déficits de cobertura detectados en el caso de estas dos ayudas:
 - En el caso de las ayudas por nacimiento y mantenimiento de hijos/as, las solicitudes recibidas equivalen, con algunas variaciones en función del año, a cerca del 90% de todos los nacimientos, siendo la cobertura de estas solicitudes algo más baja en el caso de los primeros nacimientos. De acuerdo a la información recogida, las causas de que existan familias que no se acogen a las ayudas pueden ser varias: incumplimiento de alguno de los requisitos de acceso, fundamentalmente el de tiempo mínimo de empadronamiento, falta de interés o de necesidad en personas que gozan de una situación económica acomodada, o desconocimiento del programa.
 - Como se ha señalado previamente, los datos de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV señalan que las ayudas para la excedencia laboral han sido utilizadas en algún momento por el 8,9% de las familias biparentales con prole dependiente y el 4,1% de las familiares con prole dependiente.
- Cabe destacar finalmente, en relación a las dos medidas ejecutadas, la considerable distancia existente entre las previsiones presupuestarias establecidas en el momento de la aprobación inicial del Plan y el gasto finalmente ejecutado. En efecto, el Plan inicial estimaba que en el periodo 2011-2015 se destinarían un total de 307,5 millones de euros a las ayudas por nacimiento y mantenimiento de hijos e hijas; el gasto ejecutado en estos cinco años ha sido sin embargo de 130 millones (menos del 50% de lo inicialmente previsto). En lo que se refiere a las ayudas para la conciliación de vida familiar y laboral, el gasto previsto para todo el periodo era de 205,8 millones de euros, habiéndose ejecutado en realidad un total de 136. Si bien debe pensarse que, dado el adverso escenario económico y presupuestario que ha caracterizado la mayor parte de los años de desarrollo del Plan, resultaba obligatorio adaptar esas previsiones a las posibilidades presupuestarias reales, no puede dejar de señalarse la importante reducción que se ha experimentado entre el gasto previsto y el finalmente ejecutado.
- Frente a estas observaciones, es también necesario destacar los elementos positivos que tiene el sistema de ayudas a las familias con hijos/as en la CAPV. En ese sentido, los aspectos que cabría destacar son los siguientes:

¹⁰⁵ La cuestión de la cuantía de las ayudas en el caso de permisos y excedencias resulta crucial, especialmente para incentivar el uso de los mismos por parte de los padres. Los datos de Lapuerta (2013) sobre las prestaciones desarrolladas en las diferentes comunidades autónomas españolas en situaciones de excedencia para el cuidado de hijos/as avalan esa idea. Si bien su investigación pone de manifiesto que el diseño del modelo de prestaciones por excedencia aplicado en Euskadi puede considerarse positivo en función de diversos parámetros (configuración de la prestación como derecho universal no vinculado al nivel de renta, aplicación del derecho desde el primer hijo/a, titularidad individual del derecho, periodicidad mensual de la prestación, flexibilidad de la ayuda, etc.), también demuestra que su diseño resulta poco adecuado desde el punto de vista de la cobertura económica, mucho más baja que la existente en Navarra o Castilla y León e inferior al 20% del salario medio. Esta menor cobertura económica parece ser la causa del menor recurso en la CAPV a este tipo de ayudas por parte de sus potenciales demandantes, que se achaca a la permeabilidad del comportamiento femenino a los incentivos económicos, frente a otros rasgos positivos en el diseño de estas ayudas, como, por ejemplo, su configuración universal, la titularidad individual, los períodos y condiciones de cobro de las ayudas o la flexibilidad con la que pueden ser disfrutadas" (Lapueta, I. ¿Influyen las políticas autonómicas en la utilización de la excedencia por cuidado de hijos? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 141, 2013).

¹⁰⁶ SIIS Centro de Documentación y Estudios. *Políticas de apoyo a las familias en la Unión Europea y en la CAPV*. Vitoria-Gasteiz, Ikuspegi@k. Observatorios de Asuntos Sociales, 2012, 71.

- De una parte, el carácter universal de las ayudas, orientado al conjunto de las familias, independientemente de su renta. Se trata, además, de un universalismo focalizado que, si bien garantiza las prestaciones a todas las familias, refuerza la cuantía de las ayudas para aquellas unidades con mayores necesidades.
 - De otra parte, el carácter de derecho subjetivo de las ayudas que, si bien han experimentado retrasos y dificultades debido a las restricciones presupuestarias, se plantean como un derecho de las familias potencialmente beneficiarias.
 - También cabría hacer referencia, como un elemento positivo del sistema vasco de ayudas familiares, su relativa capacidad de resistencia en un escenario político y presupuestario adverso, a diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de las comunidades autónomas españolas, donde este tipo de ayudas han desaparecido o se han reducido de forma drástica.
- Finalmente, en relación a la única medida de las tres incluidas en este ámbito temático que no ha sido realizada –la relativa a las subvenciones a las entidades del tercer sector que trabajan en el ámbito de la infancia– cabe destacar dos elementos ya señalados anteriormente: por una parte, la reducción en la partida destinada a estas ayudas, que se ha reducido prácticamente en un 45% desde 2011. Más allá de la reducción de las cuantías, cabe destacar la ausencia de una política de fomento de la intervención socioeducativa y familiar que, mediante los criterios establecidos en las diferentes convocatorias subvencionables, pueda orientar e impulsar la labor de las actividades del Tercer Sector en una dirección determinada.

4.3. La visión de los agentes sociales en relación a la ejecución y el impacto del III Plan

4.3.1. Introducción

La información que se recoge en este capítulo pretende reflejar la percepción que tienen las personas y entidades que trabajan en el ámbito de las políticas familiares en relación a la ejecución y el impacto de este III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias y, desde un punto de vista algo más amplio, a los principales retos que tienen en la actualidad las políticas de familia en la CAPV. La visión de los agentes sociales se ha intentado recoger a través de dos herramientas básicas:

- Por una parte, se remitió en septiembre de 2016 a cerca de 40 personas y entidades un breve cuestionario con un total de diez de preguntas sobre la valoración que hacen del desarrollo del Plan y sobre los ejes que deberían articular un nuevo Plan en este ámbito. Las personas y entidades a las que se envió el cuestionario fueron seleccionadas bien por formar parte del Consejo Vasco de Familia, bien por desarrollar un trabajo técnico o profesional de relevancia en este ámbito. De las 39 personas y entidades a las que se remitió el cuestionario, respondieron al mismo 19.
- En segundo lugar, en octubre de 2016, se celebraron dos grupos de discusión con la participación de una veintena de las personas a las que se había remitido previamente el cuestionario.

Las personas y entidades que han participado en este proceso cumplimentado el cuestionario escrito y/o participando en los grupos de discusión son las siguientes:

- Amaia López Iriondo (CONFEBASK)
- Ana Alberdi Zubia (Emakunde)
- Arantza González Barquin (Colegio de Educadores Sociales de Euskadi)
- Arantza Remiro (Agintzari)
- Asociación de Madres y Padres separados de Araba
- Diputación Foral de Álava
- Dorleta Goiburu (EUDEL)
- Eduardo Portilla Nájera (EzBerdin Zentroa)
- Elena Echeberria (Dirección de Política Familiar y Comunitaria. Gobierno Vasco)
- Elsa Fuente (UNICEF)
- Enrique Arranz UPV (UPV-EHU. Departamento de Psicología del Desarrollo)
- Conchita García Jalón (FAPACNE. Federación Alavesa de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos de Centros Concertados)
- Maite Bilbao (Federación de Asociaciones de Mujeres Viudas del País Vasco)
- Igor Nabarro Brea (Elkartean)
- Jaime García (Fundación EDE)
- Jon Elordui (Fundación Lagungo)
- Juan Antonio Viña Varela (Colegio de trabajadores sociales de Bizkaia)
- Loli García (Ayuntamiento de Vitoria)
- Natalia Diez (Hirukide)
- Oscar Seco (Diputación Foral de Bizkaia)
- Pablo Jesús Larrabide (KONFEKOOP)
- Enrique Arranz (UPV-EHU. Opik Ikerketa Taldea)

En los puntos siguientes se recoge, articulado en función de los temas que se abordaron en los cuestionarios y los grupos de discusión, un resumen de las ideas, argumentos y consideraciones que las personas consultadas han puesto de manifiesto durante este proceso participativo. A la hora de interpretar el contenido de este capítulo hay que tener en cualquier caso en cuenta los siguientes aspectos:

- Tanto las respuestas a los cuestionarios como las valoraciones realizadas en el marco de los grupos de discusión tienen carácter anónimo y no se identifica en el informe el nombre de las personas que han manifestado las diversas opiniones recogidas.
- En todo caso, a la hora de interpretar las valoraciones que se recogen en el informe, es preciso recordar que las personas entrevistadas no representan al conjunto de las personas o entidades que intervienen en el ámbito de las políticas familiares –un colectivo, por otra parte, muy difícil de delimitar–, sino que han sido elegidas en la medida en que pueden considerarse agentes relevantes, e informantes cualificados por tanto, en ese ámbito.
- También hay que señalar, por otra parte, la diversidad de perspectivas (y el muy diferente nivel de reflexión e información sobre los temas abordados) que caracteriza al grupo de personas que han participado en este proceso. Cabe recordar además que algunas de las personas invitadas a participar en este proceso de evaluación han puesto de manifiesto su disconformidad por “la falta de remisión adjunta de un informe de seguimiento de desarrollo del plan que pueda servir para orientar y motivar las opiniones expresadas (acciones realizadas, grado de ejecución, comparativa de la ejecución presupuestaria respecto al inicio del mismo, previsión de gasto inicial y gasto realizado)¹⁰⁷”.
- Aunque los debates y las preguntas se han centrado básicamente en la gestión y el impacto del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias, en algunos casos es difícil desligar la discusión sobre el plan de una reflexión más general sobre el desarrollo de las políticas familiares en la CAPV y, más concretamente, sobre las actuaciones realizadas entre 2011 y 2015 por parte de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco.
- El carácter eminentemente cualitativo obliga por otra parte a ser cauteloso a la hora de extraer conclusiones respecto a la información recogida. En ese sentido, lo que en este capítulo se recoge es la interpretación –la reconstrucción y ordenación más objetiva posible– que hacen los autores del informe de las opiniones expresadas por todas estas personas. Es por tanto importante destacar que si bien se observa cierto consenso o acuerdo en determinados aspectos, ese consenso no siempre alcanza a todas las personas participantes y, desde luego, no puede considerarse como la opinión mayoritaria o generalizada de todas las personas y entidades vinculadas a las políticas de familia en Euskadi. Se trata, por el contrario, de opiniones individuales seleccionadas por los redactores del informe pero que, en cualquier caso, ayudan a entender las percepciones y opiniones que existen entre estos agentes sobre los temas planteados.
- Por último, si bien la selección de los argumentos que se recogen en este apartado implica ya un cierto filtro –en el sentido en que se han recogido los argumentos que se han considerado más significativos o ilustrativos con relación a las cuestiones planteadas–, sobra decir que la inclusión en este capítulo de determinadas opiniones o valoraciones no implica que los autores del informe estén necesariamente de acuerdo con ellas.

4.3.2. Proceso de diagnóstico, diseño y reorientación del Plan

El cuestionario utilizado planteaba en primer lugar en qué medida se habían respectado una serie de criterios metodológicos y conceptuales en las fases de diagnóstico, diseño e implementación del Plan. Como se observa en la siguiente tabla, en una valoración de 0 a 5, los aspectos que se valoran con una mayor puntuación son los relacionados con el diagnóstico y el diseño del plan; mientras que la implementación, por el contrario, recibe una puntuación más baja. En lo que se refiere a los diversos criterios valorados, la inclusión de la perspectiva de género es el que se considera que se ha tenido en mayor medida en cuenta, mientras que –en las tres fases y, sobre todo, en la de implementación– los aspectos menos tenidos en cuenta serían los relativos a la potenciación de una mirada integral en torno a las políticas familiares y a la potenciación del carácter interinstitucional de las políticas familiares.

¹⁰⁷ A ese respecto cabe señalar que, para subsanar ese error, los grupos de discusión se iniciaron con una presentación, de carácter preliminar, del grado de ejecución de las diversas medidas del Plan.

Tabla 71. Valoración de las fases de diagnóstico, diseño e implementación del III Plan de Apoyo a las Familias

	Valoración media		
	Diagnóstico	Diseño	Implementación
Participación de todos los agentes relevantes en el ámbito de la política familiar	3,6	3,5	3,3
Inclusión de la perspectiva de la diversidad familiar	3,5	3,8	3,3
Inclusión de la perspectiva de género	3,7	3,9	3,5
Potenciación de una mirada integral en torno a las políticas familiares	3,4	3,3	3,0
Potenciación del carácter interinstitucional de las políticas familiares	3,5	3,4	2,8

También en las preguntas abiertas del cuestionario y en los grupos de discusión se han planteado –en algunos casos como tema de interés prioritario– cuestiones relacionadas con el diseño inicial del Plan, el proceso de reorientación desarrollado en 2013 y, en una perspectiva más amplia, la naturaleza que ha de tener un plan interinstitucional para la ordenación y la articulación de las políticas familiares en un marco competencial como el de la CAPV.

4.3.2.1. Consideraciones respecto al diseño inicial del III Plan y naturaleza de los planes interinstitucionales

En lo que se refiere al diseño del Plan inicial, se ha puesto de manifiesto por una parte de las personas consultadas, como elemento positivo, el carácter transversal y participativo del proceso de elaboración seguido, que permitió incorporar la perspectiva de un amplio abanico de agentes, así como dotar de un carácter claramente interinstitucional Plan. En ese sentido, la naturaleza transversal del plan diseñado, independientemente de que pudiera ser excesivamente ambicioso por lo que respecta al número de medidas previstas, implicaba una mirada integral y multidimensional que se valora por parte de estas personas como un avance respecto a planteamientos más sectoriales o limitados. Desde ese punto de vista, el carácter interinstitucional de las políticas de familia y la necesidad de ampliar las medidas de apoyo a las familias más allá del Departamento de Empleo y Política Social y de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria se considera por parte de estas personas necesario para la innovación y la mejora en el ámbito de las políticas familiares.

"Este plan (en su versión inicial) nace cuando ya se aprueba la Ley 13/2008 de Apoyo a las Familias. Esta es una ley que habla de la política familiar como política transversal. Entonces, este fue uno de los temas importantes en el diseño del plan, es decir, el hecho de implicar a los demás departamentos del Gobierno Vasco y también a otros niveles institucionales. Hacer ese esfuerzo por visualizar la política familiar como transversal. Y la verdad es que nos costaba Dios y ayuda que los demás departamentos pudieran entender lo que se les pedía, que pudieran marcar o diseñar medidas y también que las pudieran implementar y ejecutar".

Otras personas sin embargo, más allá del carácter transversal que inicialmente tenía el Plan, han hecho referencia al, a su juicio, excesivo grado de detalle y exhaustividad del documento, que incluía más de 169 medidas concretas, de relevancia muy desigual. Si bien algunas de ellas podrían considerarse claves para la articulación de las políticas familiares en Euskadi, otras tenían un alcance más limitado o sectorial y contribuían, desde esta perspectiva, a añadir complejidad y, sobre todo, dispersión al Plan. Se plantea en ese sentido la idea de que un número excesivo de medidas no es un enfoque adecuado, y que el hecho de tratar de dar respuesta a todas las problemáticas relacionadas con un área o temática al mismo tiempo no favorece el cumplimiento de las medidas ni la operatividad del Plan, sino que, al contrario, favorece la dispersión conceptual y operativa.

"El resultado que veo [del diseño del III Plan] es demasiado ambicioso y muy extenso. Porque, al final, 169 medidas terminan muchas veces diluyéndose y no enfocando esfuerzos en cuatro medidas, pero

bien, ejecutadas, bien implementadas. Y es que, tantas medidas, acaban abrumándote y se acaba implementando poca cosa”.

“A lo mejor en un plan queremos incluir demasiadas políticas. (...) Porque a lo mejor sólo tenemos que poner dos medidas ¿no? Pero realmente transmitir las y, no sé, con relación al diseño de los planes yo diría que ponemos demasiadas intenciones y no me refiero únicamente a los presupuestos, ¿eh?”.

“Los planes siempre quieren abarcar mucho y no somos conscientes de que son periodos de tiempo que se pasan en un plis-plas y entonces queremos abarcar mucho y luego nos frustramos cuando vemos que no se han logrado los resultados esperados. Pero es que tenemos que limitar mucho más el número de medidas, acotándolas, además, al espacio temporal que abarcan. Otra cosa luego es que tengamos estrategias a más largo plazo”.

“Para mí este plan adolece de dos problemas fundamentales: uno es querer abarcar demasiado y el otro es la gobernanza. La cuestión del diseño de cómo gestionar el plan. Entonces, a partir de ahí, el plan adolece de falta de ritmo, de falta de impulso, de credibilidad, incluso, por parte de los que formamos parte del mismo”.

“Pues es que el plan que se diseñó tenía una visión a largo plazo. Y creo que la política familiar necesita una visión a futuro, a largo plazo. Pero, claro, eso se lo tienen que creer los de arriba, porque si no poco podemos hacer aquí nosotros. Pero también es verdad que las legislaturas son muy cortas y desarrollar acciones y medidas a cuatro años vista es muy poco. Entonces, igual, en lugar de las 32 que se priorizaron, incluso, nos tenemos que quedar con cuatro. Pero es que también hace falta una visión a largo plazo para que no sean parches lo que hacemos”.

A partir de esas consideraciones, algunas personas manifiestan la conveniencia de optar por planes más focalizados y más orientados a unas medidas específicas, a partir de una priorización de necesidades verdaderamente consensuada y de una definición común de lo que debe ser, y lo que no debe ser, una política familiar. Se plantea en ese sentido la idea de que las políticas de familia, en la medida en que son una política transversal que exige un abordaje integral, requieren de un consenso amplio que no se limite a un Plan o incluso a una Ley, sino que se base en acuerdos sociales y políticos amplios, reales y sólidos (fundamentalmente, en el ámbito político, pero también entre los propios agentes sociales y, sobre todo, aquellos relacionados con el mundo del trabajo y la empresa).

“Porque yo pensaba, en Euskadi, ¿realmente alguna vez hemos hecho política familiar? Porque si ahora me preguntas si tenemos algo claro con relación a la política familiar, yo te diría que tenemos planes, pero política familiar como tal, no sé”.

“Yo creo que este país tiene que definir cómo quiere que sea esta cosa de la familia o cómo tenemos que pensar o cómo hay que organizarse. Y esto tiene que tener un acuerdo suficientemente potente para que nadie lo cambie de una legislatura a otra. Porque, claro, yo puedo decir, desde mi institución, yo voy a hacer estas cuatro acciones porque tengo esta capacidad económica. Pero todos tenemos que estar mirando al mismo horizonte, porque, si no, podemos estar haciendo acciones que no se suman o que, incluso, son contradictorias entre sí. Entonces, toda la complejidad está ahí, en definir qué tipo de política de familia queremos hacer en este país”.

En esa discusión, se plantea la necesidad de distinguir entre planes y estrategias, y de establecer estrategias de largo alcance, suficientemente consensuadas mediante pactos de país, que se materialicen después en planes concretos de carácter más coyuntural.

"Yo creo que el marco estratégico de la familia, o de personas en distintos contextos familiares, es lo suficientemente importante como para darle un recorrido de larga duración. Entonces, por ejemplo, el plan de seguridad y salud en el trabajo en temas de prevención es una estrategia que el gobierno diseña para los próximos seis, siete, ocho años. Pero luego, de forma anual, se van haciendo planes operativos o de gestión. (...) Entonces, yo creo que sí procede hacer un marco más generalista y luego ya, diseñar planes operativos para la Dirección de Política Familiar y Comunitaria. Pero lo que yo sí que creo que es importante es que sea algo realista, posibilista, ver cómo podemos diseñar iniciativas que luego, de verdad, den sus frutos. Porque, si no, se genera mucha frustración y desánimo".

"De alguna forma, creo que tenemos que jugar con los dos planos simultáneamente (...). Por un lado, tener un documento que marque un horizonte estratégico, un documento que sea, de algún modo, el libro blanco de las políticas de familia, ¿no? Y que luego tenga una adecuación temporal. Y entonces, vamos viendo qué es lo que cada uno de los agentes, en su ámbito de competencia, temporal y territorial, ver qué tipo de actuaciones podemos ir haciendo. Y si eso se combina con una interlocución suficientemente potente, donde cada uno de los agentes se vaya retratando de lo que está haciendo y eso tiene un soporte técnico que ayude a compartir información, entonces, eso se va convirtiendo en una construcción colectiva".

4.3.2.2. El proceso de reformulación del III Plan

En lo que se refiere al proceso de reformulación del Plan realizado en 2013, algunas personas consideran que supuso una mejora importante, en la medida en que permitió –o hubiera podido permitir– concretar esfuerzos y ejes de actuación. Se señala además que la priorización vino también obligada por las restricciones presupuestarias existentes en aquellos años. Para otras personas, sin embargo, el ejercicio de focalización o priorización realizado vació de contenido y desnaturalizó el Plan, sin conseguir sin embargo una mayor capacidad de desarrollo de las medidas consideradas prioritarias.

"Pienso que la reformulación del plan que se llevó a cabo vino dada, sobre todo, por la coyuntura económica (...) y esos cuatro ejes estratégicos nos parecían los más idóneos en ese sentido para priorizar. Pero, claro, cuando hemos visto que esas medidas tampoco se han desarrollado... Entiendo que ha sido una legislatura difícil y la coyuntura económica ha hecho que muchas de las acciones no hayan podido ser ejecutadas sobre todo por el presupuesto, pero también creo que hay algunas medidas de voluntad política, de diálogo social, que no implicaban partida presupuestaria y ahí es donde yo creo que no hemos hecho el esfuerzo necesario".

"Yo creo que el proceso de reformulación fue un poco el planteamiento de ¿qué somos capaces de hacer en este momento? Y se quedaron fuera de la reformulación muchas acciones que, la verdad, nos hubiera gustado que hubieran visto la luz (...). Entonces, desde el punto de vista del diseño del plan, creo que la ilusión que hubo en ese momento es muy positiva, pero también que tenemos que ser realistas. Vamos a acompañar el diseño del plan con unos presupuestos estables que no nos obliguen a renunciar a acciones después".

Por su parte, quienes plantean los inconvenientes del proceso de reformulación realizado hacen referencia a tres cuestiones. Por una parte, la pérdida de transversalidad que supuso ese cambio, desaprovechándose el esfuerzo de implicación de otros agentes sociales e instituciones que se había hecho durante el proceso de diseño, y que consideraban que era uno de los principales avances o características distintivas del Plan original. Para estas personas, el criterio adoptado –mantener únicamente las medidas cuya responsabilidad recaía en el Departamento de Empleo y Políticas Sociales– implica una renuncia a la multidimensionalidad y transversalidad que caracterizaba el Plan inicial.

"En esta legislatura a mí me parece que se ha perdido la oportunidad de ir avanzando en esa transversalidad, en ese comprometer. (...) En el proceso de reformulación que se hace, había medidas que era sencillas de poner en marcha, había compromisos pequeños de otros departamentos que hubiera sido fácil lograr que las mantuvieran. Y, sin embargo, en el proceso de reformulación se dice que uno de los objetivos es que las medidas que se escogieran fueran aquellas que tenían responsabilidad directa de la Dirección. Entonces, tú mismo te estás cargando la transversalidad del plan si eliges estas medidas".

Se considera también por parte de algunas personas que con esos cambios se desvirtuó y vació de contenido el conjunto del Plan, al limitarlo a un conjunto muy reducido y relativamente asistemático, e incluso incoherente, de medidas, seleccionadas en función de la capacidad de acción de la Dirección de Familia.

"A mí me parece que la reformulación no fue una reformulación del III Plan, sino que fue una formulación de lo que la Dirección de Política Familiar y Comunitaria consideró que debía de ser su papel. (...) Entonces, la reflexión creo que fue: qué es lo que se puede hacer como Dirección de Familia y cuáles van a ser las líneas estratégicas en torno a las cuales vamos a centrar la nueva legislatura de un equipo entrante en un momento determinado y que quería acotar un poco el contenido de un plan que era, sí, demasiado ambicioso y demasiado extenso. Entonces, hay dos lecturas. La primera, que la reformulación no es general del plan, sino sólo de lo que la Dirección de Política Familiar y Comunitaria estaba dispuesta a hacer en el marco del Plan. Y dos, que eso no debería de haber repercutido en las acciones que debían implementar todos los demás agentes que se habían comprometido a desarrollar determinadas actuaciones".

En relación a la reformulación del Plan también se hace referencia al procedimiento relativamente opaco que se siguió para delimitar las nuevas prioridades, en contradicción con el carácter participativo que caracterizó la realización del plan inicial.

Algunas personas también señalan que el hecho de que el Plan fuera reformulado y simplificado no implica que muchas instituciones, ajenas al Departamento de Empleo y Políticas Sociales, renunciaran a realizar las medidas incluidas en el Plan que inicialmente asumieron¹⁰⁸. En ese sentido, resulta paradójico que muchas instituciones han mantenido una serie de medidas y actuaciones que, si en un momento se consideraron parte integrante del Plan de Familia, dejan a partir de un momento de serlo (sin perder sin embargo su carácter de "política familiar").

"Yo creo que hay algunas cosas que se han hecho, que no están recogidas en la evaluación del plan, porque no ha sido la Dirección de Familia las que la ha hecho y porque no se incluyeron en la reformulación de 2013. (...) Entonces, claro, también la visión es muy restrictiva respecto a lo que se planteó en el diseño inicial del plan y los que muchas otras instituciones están haciendo en el ámbito de las políticas de familia".

4.3.2.3. La delimitación de las políticas familiares

Finalmente, también se han planteado algunas consideraciones en los cuestionarios y grupos de discusión respecto a la dificultad de delimitar el ámbito específico en el que un Plan de estas características debería centrarse. En ese sentido, mientras que algunas personas parecen inclinarse hacia una concepción de estos planes –y de las políticas de familia– más orientadas a las familias con hijos e hijas y, por tanto, a la infancia, otras mantienen una consideración más amplia de las políticas familiares, que aborde también las necesidades familiares que no necesariamente están relacionadas con la reproducción o la crianza e incluso que se abra –como hace la propia Ley 13/2008– a cuestiones relacionadas con el cuidado de las personas mayores o dependientes. También se plantea el debate sobre si las políticas de familia deben orientarse al conjunto de las familias o, únicamente, a las familias con mayores dificultades.

¹⁰⁸ Como se ha señalado previamente, esas medidas no han sido objeto de esta evaluación.

"Muchas veces se relaciona la cuestión de familia con la atención a la infancia y las políticas de infancia. Entonces, no sé si ese reduccionismo es el adecuado, pero es el que hay. Entonces, no sé si hay una política de familia, habrá, en todo caso, una política de infancia. Que no sé si es lo mismo. Pero el hecho es que existen instituciones en las que ninguna unidad administrativa tiene el apellido familia, ninguno; eso dificulta las posibilidades de llevar adelante los planes y también una política familiar en la CAPV".

"La cuestión es también si cuando hablamos de política de familia estamos hablando de las familias, en general, o si estamos hablando solamente de aquellas familias que se hallan en una situación de mayor vulnerabilidad, por pobreza o lo que sea. Yo creo que estas dos cosas se juntan siempre y no acaban de aclararse. En este sentido, yo creo que el hecho de tener una estrategia en el ámbito de la familia permitiría tener más coherencia en las acciones implementadas desde la política de cultura, la política educativa, etc. del Gobierno. (...) Y yo creo que no podemos limitar la política de familia solamente a las familias que podrían entrar en los servicios del Decreto de Cartera de Servicios Sociales; yo creo que hay otras muchas cosas que, en el marco de la familia y, especialmente, si nos planteamos la cuestión de fomentar la natalidad, pueden ser objeto de las políticas familiares".

En relación al debate inicial sobre el grado de interinstitucionalidad o multidimensionalidad del Plan, la cuestión de la focalización se extiende también al grado de amplitud que debe tener un Plan de estas características y, fundamentalmente, a la medida en que deben contemplarse actuaciones correspondientes a otros sistemas o sectores dentro de las políticas públicas, como la educación, la salud, la vivienda, la garantía de ingresos o los servicios sociales¹⁰⁹. Se plantean en ese sentido dos planteamientos relativamente opuestos: por una parte, los partidarios de diferenciar las políticas de familia del conjunto de las políticas sociales, generando un 'paquete' específico de medidas y actuaciones; por otra parte, la visión de quienes creen que la política familiar –más allá de algunas medidas o prestaciones específicas– sólo puede articularse impulsando medidas o cambios en determinadas políticas sectoriales, como la salud, la vivienda o los servicios sociales¹¹⁰.

"A veces, he oído decir que la gran política de familia ya la hacemos a través de la RGI. Y a mí eso me preocupa mucho, porque la RGI está dirigida a una población muy concreta y la población que tenemos que empoderar y que tenemos que hacer que sea activa, no es sólo esa, sino todas las demás. (...) Porque hay personas que trabajan y que tienen hijos y que no tienen con quién dejarlos y a esa gente también la tenemos que atender. En este sentido, hacer política de familia a través de la RGI me parece un fracaso".

"Yo creo que conviene acotar lo que le toca abordar a una política familiar o de apoyo a las familias. Y evitar incorporar en seguida los elementos que ya tienen un cierto desarrollo y que se están sistematizando y ordenando como puede ser, por ejemplo, el sistema de servicios sociales, para no tratar de suplir una pobre política familiar que hay en este país y una pequeña apuesta por este tipo de políticas con el desarrollo que tienen ciertos sistemas, como en este caso el de servicios sociales, dentro de una planificación muy ordenada, un objeto propio muy repensado y una necesidad todavía de crecimiento y desarrollo, especialmente, en el ámbito de la atención primaria. Entonces, cuidado con, a veces, enmarcar ciertas políticas que pueden estar en una situación de déficit, con el desarrollo de otras políticas que ya se están haciendo. Es decir, convendría acotar un poco la mirada en torno al objeto o ámbito de actuación específico de las políticas de familia y aun entendiendo que es una política transversal que afecta a muchos agentes, definir cuáles son las prioridades más propias y más desatendidas de este tipo de políticas y que deben recibir una mirada, de algún modo, más sectorial. Es decir, ¿por qué no una política sectorial de apoyo a las familias?".

¹⁰⁹ En su clasificación de las políticas sociales, Fernando Fantova ubica las políticas familiares como una política transversal. Estas se caracterizan, a su juicio, por la tendencia a no generar estructuras y actividades operativas propias o específicas que desemboquen directamente en las personas destinatarias sino, más bien, funcionar a través de estructuras operativas y las actividades de las políticas sectoriales (salud, vivienda, garantía de ingresos, etc.). Para Fantova, "entender la política familiar como política transversal supone asumir que lo que se busca es que las diferentes políticas sectoriales incorporen la perspectiva familiar, que sean amigables con las familias y que tengan un impacto familiar positivo" (Fantova. F. *Diseño de políticas sociales*, Editorial CCS, 2014).

¹¹⁰ No cabe duda de que la opción elegida en el marco de la Ley 3/2008 es esta última ya que, además de establecerse una serie de medidas y actuaciones específicas (prestaciones familiares, etc.), se incluye una serie de disposiciones (aunque muy genéricas) en el ámbito de la vivienda, la educación, cultura, deporte, ocio y tiempo libre, etc.

"Yo las tres cosas que diría son la conciliación, la vivienda y la educación. Y vivienda tiene que intervenir. Mirándolo desde el punto de vista de la natalidad ¿eh? Porque si tenemos jóvenes que quieran tener hijos e hijas tenemos que evitarles el problema de la vivienda".

"Creo que educación y sanidad tienen que estar. (...) Porque hay muchísimas problemáticas que están teniendo las familias que no están siendo cubiertas por el sistema público. Y como no hay coordinación, pues, al final, las familias se quedan en tierra de nadie".

4.3.3. Relevancia de los diversos ámbitos estratégicos y grado de desarrollo de las medidas del Plan

4.3.3.1. Valoración general

Una de las preguntas del cuestionario utilizado para esta evaluación planteaba el grado de relevancia que los diversos ámbitos estratégicos finalmente incluidos en el plan tenían en el momento en el que se diseñó el Plan y en el momento actual. En los dos casos, el elemento al que se da una mayor importancia se refiere a la conciliación de la vida familiar, personal y laboral, seguida de la parentalidad positiva. Menor relevancia se atribuye, en este caso, a las ayudas económicas y la cuestión de la solidaridad intergeneracional.

Tabla 72. Valoración del grado de relevancia de los diversos ámbitos estratégicos contemplados en el Plan

		Puntuación
Relevancia en el momento en el que se diseñó el Plan	Conciliación de la vida familiar, personal y laboral	4,1
	Parentalidad positiva	3,9
	Solidaridad intergeneracional	3,6
	Ayudas económicas	3,4
Relevancia en el momento actual	Conciliación de la vida familiar, personal y laboral	4,1
	Parentalidad positiva	4,1
	Solidaridad intergeneracional	3,6
	Ayudas económicas	3,7

También se solicitó a las personas encuestadas que indicaran su opinión sobre el grado de desarrollo que las diferentes actuaciones incluidas en la priorización de 2013 han tenido desde entonces. La primera cuestión que cabe resaltar de las respuestas al cuestionario es la elevada tasa de no respuesta a la hora de valorar las diferentes medidas (en el marco de un cuestionario que ha tenido una tasa de respuesta del 50%). Esta cuestión pone de manifiesto en qué medida existe un cierto desconocimiento, incluso entre los agentes que más directamente intervienen en el ámbito de las políticas familiares, sobre el alcance de las actuaciones desarrolladas en el marco de este Plan. Esto a su vez, cabe pensar, tiene que ver tanto con la falta de seguimiento, difusión e información respecto al propio Plan como con la escasa articulación de esta materia que, a diferencia de las educativas, sanitarias o de servicios sociales, no tiene un sector profesional o social directamente implicado en ellas¹¹¹.

En todo caso, las dos medidas que reciben una valoración más alta –3,4 y 3,5 puntos sobre 5, respectivamente– son las relativas a las medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar, desarrolladas en el sector público, por una parte, y las medidas dirigidas a impulsar los programas de parentalidad positiva, por otra. Las medidas que reciben una puntuación más baja son, por el contrario, las referidas a la conciliación de la vida familiar y laboral en el ámbito privado, las medidas para el reconocimiento social de la importancia de la conciliación, y las relacionadas con el impulso de las relaciones intergeneracionales.

¹¹¹ En ese sentido, las entidades que trabajan específicamente en el ámbito de la familia son pocas, así como los departamentos de las instituciones únicamente centrados en esta materia. El resto de los agentes que cabe considerar implicados en estas políticas lo son por su vinculación a otras áreas conexas, como la infancia, la educación, la igualdad de género, los servicios sociales, etc. Si bien cabría pensar que esta situación afecta a todas las políticas transversales, tal y como han sido previamente definidas, lo cierto es que otras políticas transversales –como la relativa a la igualdad de género– se apoyan en una estructura social e institucional mucho más densa.

Tabla 73. Valoración del grado de desarrollo de las diferentes medidas

		Puntuación media	Tasa no respuesta
Conciliación de la vida familiar, personal y laboral	Medidas empleo: sector privado	2,7	25 %
	Medidas empleo: sector público	3,4	20 %
	Medidas experimentales que favorecen la conciliación	2,9	25 %
	Medidas para la sensibilización social	2,8	25 %
	Medidas para el reconocimiento social	2,7	21 %
Parentalidad positiva	Ofertar programas y servicios que fomenten el desarrollo de la parentalidad positiva.	3,5	5 %
	Formación a padres y madres para evitar la brecha digital intergeneracional.	3,2	16 %
Solidaridad intergeneracional	Puesta en valor de la aportación de los abuelos y amas a la familia, en general y a los nietos y nietas, en particular.	2,9	16 %
Ayudas económicas	Consolidación y sostenibilidad de las ayudas por nacimiento y ayudas a la conciliación de la vida familiar y laboral	3,1	16 %
	Identificación de buenas prácticas e innovación social en ámbitos relevantes para el bienestar de las familias en proyectos subvencionados a entidades del Tercer Sector.	3,0	21 %

En los puntos siguientes se resumen los comentarios y las discusiones mantenidas en relación a cada una de estas áreas. Por la propia dinámica de los grupos de discusión, los comentarios que se recogen se refieren tanto a la valoración del Plan y del desarrollo de sus medidas como, desde una perspectiva más general, a la forma en la que habrían de definirse las políticas familiares y cada una de esas medidas en nuestro contexto.

4.3.3.2. Parentalidad positiva

A la hora de valorar en términos cualitativos las diferentes líneas de actuación incluidas en el Plan, se destaca especialmente el impulso de los programas de parentalidad positiva, que –en consonancia con el análisis realizado en las páginas anteriores– se considera con diferencia el ámbito que ha experimentado un mayor desarrollo. A la pregunta concreta de cuáles han sido las principales aportaciones del Plan, se señala así lo siguiente:

"El desarrollo de la línea de trabajo de parentalidad positiva. No tanto porque su desarrollo haya sido muy grande, sino porque de ser un tema que no estaba en la agenda de las políticas de familia se han desarrollado acciones decididas en este sentido durante este periodo. Además, no sólo se hacen acciones, sino que este tema también se incorpora en los discursos".

"Gurasotasun positiboaren kontzeptua zabaldu eta hasierako praktika batzuk ezarri izan da plan honen ekarpen nagusietariko".

"Lo realizado en parentalidad positiva, si bien lo juzgo escaso todavía, constituye una buena práctica en ese campo que debería ampliarse".

Se considera, además, que las acciones en el ámbito de la parentalidad positiva tienen un importante potencial a la hora de prevenir y detectar de forma precoz las situaciones de riesgo y desprotección entre las familias, si bien, la mayoría de las personas creen que estas acciones deberían tener un enfoque universalista y no centrarse únicamente en las familias en situación de riesgo o desventaja social. En este sentido, se señala que la parentalidad positiva constituye un ámbito desde el que pueden trabajarse numerosas problemáticas vinculadas a la crianza y educación de los hijos e hijas desde un enfoque preventivo, por lo que se le atribuye un papel importante como forma de aplicar el paradigma de la inversión social a las políticas de familia.

"Yo echo en falta las sinergias que se pueden crear entre el sistema de salud y la política familiar en todo lo relativo a la parentalidad positiva y las políticas de prevención. Esa parte me parece muy importante."

"Yo creo que tenemos que ir a cosas que, desde el mundo educativo y desde la parentalidad de los padres y madres, fomenten la detección precoz de situaciones y el trabajo con las familias desde ahí."

"En términos generales las medidas de apoyo económico e instrumental a las familias deberían estar complementadas con medidas de capacitación parental dirigidas a poblaciones específicas - diversos tipos de familias- y a la población general."

Por lo que respecta al tipo de acciones desarrolladas, algunas personas han señalado que debería hacerse más trabajo directo con las familias. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria en cuanto al volumen de recursos humanos y económicos que puede destinar a este fin, se considera acertado haber apostado por implementar fundamentalmente acciones de impulso y de formación a los y las profesionales que trabajan con familias. Se valora especialmente, además, que los cursos hayan sido impartidos también a personal sanitario, ya que se detecta un amplio potencial para implementar programas de parentalidad positiva en el sistema de salud, al tiempo que se ha observado un importante desconocimiento entre los y las profesionales de este sector sobre las posibles aplicaciones de este enfoque a su campo.

"Las acciones han estado más centradas en la capacitación de los y las profesionales que trabajan con familias que en la implementación de actuaciones directas con las familias. Pero con ese desconocimiento mutuo que, a veces, hay entre departamentos y acciones, yo destacaría la buena acogida que ha tenido la formación en parentalidad positiva entre los y las pediatras que eran un sector que, al principio, decían, pero esto que es, pero luego lo han valorado positivamente. Entonces, eso es un avance de cara a la coordinación de muchas personas que están implicadas en cuestiones familiares esenciales, como es la salud".

No obstante, muchas personas consideran que, en el futuro, la estrategia a aplicar debería ser la extensión de programas de parentalidad positiva dirigidos a las familias o, al menos, fomentar la incorporación de este enfoque a todos los servicios y sistemas que atienden a las familias, la infancia y la adolescencia. Uno de los aspectos más controvertidos a este respecto ha sido cuál o cuáles deben ser las instituciones que apliquen estos programas. Algunas personas consideran que los sistemas sanitario y educativo deberían ser los servicios en torno a los que deberían articularse, ya que son de acceso prácticamente universal y permiten llegar a todas las familias. Otras personas, sin embargo, parecen apostar por un enfoque más transversal y menos sistemático consistente en generar un discurso teórico sólido en torno a la parentalidad positiva y desarrollar materiales y recursos pedagógicos que sirvan de apoyo a todos los agentes e instituciones que atienden a las familias y quieran incorporar este enfoque en sus respectivos ámbitos de actuación. Finalmente, algunas personas han señalado que, en cualquier caso, se deberían de mapear y sistematizar las actuaciones que las diputaciones y los ayuntamientos ya están desarrollando en este ámbito, con el objetivo de evitar el solapamiento de las acciones implementadas y lograr una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos.

"Y lo que falta desde nuestra perspectiva es trabajo de parentalidad positiva directamente con las familias. Pero esa acción tiene un requisito logístico previo esencial, qué es conocer qué es lo que ya se está haciendo desde los ayuntamientos y las diputaciones en el trabajo con las familias. Entonces, hace falta un conocimiento exhaustivo y cualitativo de lo que ya se está haciendo, precisamente, para poder incidir donde no se está trabajando, donde realmente hace falta. Porque no corren tiempos para dilapidar recursos".

"[Hace falta desarrollar acciones de] sensibilización e impulso para la implementación de programas de capacitación parental / parentalidad positiva".

"Yo creo que hay una multitud de agentes que pueden intervenir en este ámbito. Entonces, hay que generar discursos, materiales pedagógicos, garantizar posibilidades de acceso al desarrollo de actuaciones y hacer un planteamiento centrado en una mirada muy múltiple, sin entrar tanto, tal vez, en lo competencial".

"Pienso que si ubicamos los programas y las políticas de parentalidad positiva en lo local, corremos el riesgo de que los programas y las acciones vuelvan a dirigirse únicamente a las familias en riesgo y, sin embargo, si hay un lugar en el que sí están todas las familias son los sistemas de salud y educativo. Y un sitio en el que están todos los padres y madres, es en las empresas".

Existe, en resumen, un importante consenso en que la parentalidad positiva debería ser uno de los ámbitos de actuación incluidos en el futuro plan de apoyo a las familias y algunos agentes identifican la necesidad de dar un nuevo impulso a las acciones ya emprendidas, pues señalan que ha tenido lugar un cierto repliegue hacia el final del periodo de vigencia del Plan. Por otro lado, se apunta a la importancia de diseminar este enfoque entre todos los agentes sociales e instituciones que puedan intervenir en este ámbito, ya que, algunas personas señalan que su conocimiento parece limitarse, de momento, a las personas que han estado muy vinculadas al ámbito de la política familiar en la CAPV y los y las profesionales que han recibido la formación correspondiente.

"El concepto de parentalidad positiva empezó con fuerza pero se ha ido apagando progresivamente".

"Aquí hay departamentos que se están escapando, o sea, Osakidetza, Educación...o sea, nosotros aquí ya estamos hablando de parentalidad positiva, está en las agendas, pero fuera de aquí no sé si nadie lo conoce. Así que yo creo que queda mucho por andar en este ámbito."

"[Valoramos la inclusión de la] parentalidad positiva, aunque creemos que falta mucho por trabajar en este ámbito".

4.3.3.3. Las prestaciones económicas

La cuestión de las ayudas económicas se plantea a lo largo de los debates desde muy diversas perspectivas. En algunos casos, se considera que su mejora o al menos mantenimiento –en un contexto económico y presupuestario muy complicado– supone una de las principales aportaciones de este Plan:

"Un logro [del Plan] podría ser la regulación de las ayudas por renta, que ha podido posibilitar su sostenimiento, si bien a medio plazo, si se extienden las citadas ayudas siguiendo el mandato de la Ley 13/2008, se creará un verdadero problema de gestión de las mismas, dada la complejidad que implica este tipo de ayudas por renta".

"[Entre las aportaciones del Plan se debe destacar] el aumento la cuantía de las ayudas económicas a las familias".

"[Entre las aportaciones del Plan se debe destacar] el mantenimiento de las ayudas por nacimiento de hijo/a a cargo".

"[Entre las aportaciones del Plan se debe destacar] la implementación de la renta familiar estandarizada para la adjudicación de las cuantías de las ayudas como un paso muy importante".

Junto a estas consideraciones, también se señalan algunas de las limitaciones del sistema de prestaciones familiares establecido en la CAPV, tanto desde el punto de vista de su cuantía como de los problemas presupuestarios y de gestión que han rodeado a estas prestaciones, especialmente cuando se introducen criterios relacionados con la renta de las unidades familiares. Además, algunas personas cuestionan la cualificación del personal que resuelve los trámites administrativos, por considerarla excesiva para las funciones reales que desempeñan. Se señala en ese sentido que no se ha habilitado ni personal suplementario, ni personal con un nivel de cualificación adaptado a dichas funciones, que podrían ser desempeñadas por personal administrativo y, sin embargo, están siendo desarrolladas por personal técnico.

"Las ayudas económicas han sido insuficientes para las necesidades existentes".

"Consideramos insuficientes tanto las ayudas económicas a las familias como las dirigidas a las entidades del tercer sector".

"Es que luego, si la dirección tiene el personal que tiene, limitado y, además, si está el sistema de renta estandarizado, el personal de la dirección de política familiar tiene que dedicar unos recursos ímprobos a gestionar todos esos expedientes que vienen de 2015 y luego, en 2016, a los expedientes antiguos que se han acogido al nuevo decreto".

"Y hay que plantearse si los que gestionan las ayudas deben de ser titulados superiores. A lo mejor habría que reestructurar esa Dirección..."

Junto a estas cuestiones, algunas personas manifiestan que las políticas familiares no deben limitarse a las prestaciones económicas, y que debe diseñarse un sistema de apoyo a las familias que vaya más allá de las prestaciones económicas, especialmente desde el punto de vista del fomento de la natalidad.

"Las ayudas estarán muy bien, porque ayudan a resolver un problema económico de las familias en un momento determinado. Pero si yo tengo cien euros para repartir, tendré que pensar si voy a resolver los problemas de inmediatez así, o voy a invertir ese dinero en otra cosa que realmente me va a llevar a esa natalidad que quiero conseguir y demás. O sea, no es que esté mal dar ese dinero, pero, la cuestión es ¿dando ese dinero estoy haciendo el camino que quiero hacer? Y hay muchos países europeos que ya nos han dicho que las ayudas económicas individualizadas no resuelven los problemas de las familias y que lo que hay que hacer es poner recursos y un sistema educativo que responda y una atención a las personas que esté asegurada y que eso es lo que hace tener hijos e hijas en el mundo. Yo ya sé que, políticamente, es muy complicado decir que vas a quitar esto para promover esto, porque quitar lo que hay siempre es difícil".

"El tema de la natalidad es un problema que ya existe, es patente y hay que ver cómo se resuelve. Pero no sólo con ayudas sociales, sino algo más".

"El hecho de que el tipo de apoyo a la familia es economicista y cortoplacista y las familias para preservarse y crearse nuevas familias, precisan de entornos sociales más favorables (actividades extraescolares, conciliación, vivienda, apoyo a los jóvenes) etc. No sólo dinero, hace falta algo más".

"Yo creo que las ayudas económicas están cumpliendo una función que ayuda a favorecer la parentalidad en varios sentidos, la conciliación y el apoyo a las familias. Pero también creo que no deberían de hipotecar todas las demás acciones en el ámbito de la política familiar".

Por último, se plantea en algunos cuestionarios y en los grupos de discusión el debate sobre la universalidad y la condicionalidad de estas ayudas, y sobre la necesidad de focalizar las ayudas económicas familiares en unas familias determinadas, en función de su renta.

"Nosotros lo tenemos claro: defendemos unas ayudas familiares universales, de 1.200 euros anuales por hijo o hija, para todas las personas independientemente de su renta, hasta los 18 años de edad".

"En este ámbito deberíamos valorar hasta qué punto vamos a ser pragmáticos. Por una parte, tenemos claro que idealmente habría que atender a todas las familias, pero, desde el punto de vista de la equidad, para reducir la pobreza infantil y la desigualdad en la infancia, quizá nos interese focalizar las ayudas en las familias de menos renta".

"Estoy de acuerdo en que en teoría las ayudas deberían ser para todas las familias. Pero hay que ver también las condiciones económicas que tiene el país y quizá tengamos que establecer prioridades. Idealmente, deberíamos compensar la situación de todas las familias con hijos/as, como compensamos la situación de todas las personas con discapacidad, independientemente de su renta. Pero, si no llega el dinero, alguien tendrá que decir hasta aquí podemos y hasta aquí no. Y si lo planteas desde una perspectiva de derechos, igual hay muchos niños que ya tienen sus derechos cubiertos en esta sociedad, mediante el derecho a la salud, la educación, a la vivienda, etc., que ya reconocemos".

["Entre las limitaciones del Plan se deben destacar] los recortes en las ayudas económicas con la introducción del criterio de sujeción a rentas familiares, cuando el Ararteko sacó un informe aconsejando la universalidad de medidas de este tipo. Como en el resto de la Unión Europea".

["Entre las limitaciones del Plan se debe destacar] la ausencia de universalidad en el apoyo económico a las familias y la necesidad de demostrar una situación de pobreza para poder demandar ayudas de apoyo a las familias".

"En términos generales, las medidas de apoyo económico e instrumental a las familias deberían estar complementadas con medidas de capacitación parental dirigidas a poblaciones específicas – diversos tipos de familias– y a la población general".

La cuestión de la condicionalidad de las prestaciones familiares, señalada en el comentario anterior, centra una parte de los debates, con dos posturas relativamente divergentes: por una parte, se plantea la necesidad de que las ayudas económicas estén ligadas a una contrapartida en términos de participación en actividades educativas o preventivas, condicionando incluso la percepción de las ayudas a la participación en programas de parentalidad positiva o en otro tipo de intervenciones de carácter educativo (y huyendo en cualquier caso de cualquier tipo de obligatoriedad). Otras personas mantienen, sin embargo, que las prestaciones económicas condicionales plantean problemas conceptuales y de gestión muy importantes, y que las ayudas familiares deberían dirigirse a todas las familias con hijos/as –modulándose en todo caso en función del nivel de renta– para compensar el coste extraordinario que supone la crianza.

"Me parece un poco contradictorio establecer en el ámbito de las políticas familiares criterios de condicionalidad cuando en otros ámbitos, como las prestaciones de garantía de ingresos, estamos intentando avanzar hacia modelos cada vez menos condicionales y menos basados en la idea de la contrapartida".

"Cuando hablamos de universalidad y condicionalidad de las prestaciones familiares, deberíamos recordar que en la práctica, las ayudas más importantes que tenemos son las deducciones familiares del IRPF, que son completamente incondicionales y además selectivas, en el sentido de que no se benefician de ellas las familias de menos renta. Suponen un gasto enorme y muchas familias ni siquiera son conscientes de que las reciben".

4.3.3.4. Conciliación de la vida laboral y familiar

En general, en relación a las medidas para el impulso de la conciliación de la vida familiar y laboral, las personas que han participado en el debate reconocen los avances que se han producido, si bien los limitan muy especialmente a las administraciones públicas, destacándose la relativamente menor atención que se ha dado a la conciliación en el ámbito de la empresa privada:

“[Entre las aportaciones del Plan se debe destacar] la implementación de medidas de conciliación en la administración del Gobierno Vasco”.

“[Sería conveniente] mejorar las medidas de conciliación en el ámbito de la empresa privada, para que tengan un mayor impacto”.

“[Entre las principales limitaciones del plan destacaría] la inexistencia de diálogo social con agentes implicados en la conciliación de la vida familiar y personal”.

En relación a esta cuestión, se plantea en los grupos de discusión el debate sobre el importante papel de las empresas en lo que se refiere a la conciliación de la vida laboral y familiar. Se señala en ese sentido la necesidad de incorporar al mundo empresarial de forma mucho más decidida a este ámbito, estableciendo desde las administraciones fórmulas de impulso y de acompañamiento mucho más ambiciosas:

“Las empresas en este país han desarrollado un papel muy importante en lo que se refiere al fomento del euskera o de la igualdad entre hombres y mujeres. En ocasiones, han asumido estas cuestiones como propias, en parte porque les hemos ayudado, hemos subvencionado la elaboración de planes, hemos puesto personal técnico a su disposición, hemos primado a las empresas que se implicaban en estos temas... Creo que en el ámbito de la conciliación y la racionalización de los horarios deberíamos hacer algo así”.

“Reunir a la mesa de diálogo social, a los sindicatos y a los empresarios, para hablar de conciliación es necesario. Mientras no estén esos dos elementos cualquier decisión que tomemos en materia de conciliación se dará en la línea del sector público y eso no es suficiente”.

“La corresponsabilidad también es importante. Y no hablo aquí de la corresponsabilidad dentro de la pareja, sino de la corresponsabilidad social. Es decir, que las empresas también pueden y deben cuestionarse si podemos trabajar de otra manera y encontrar otras fórmulas”.

Más allá de plantear la necesaria implicación del mundo de la empresa en el impulso de las medidas que fomentan una mayor conciliación, algunas de las personas que han participado en los grupos de discusión plantean los problemas que encuentran las propias empresas para poder llevar adelante esa función:

“Hay que tener en cuenta que el empresariado vasco es tremendamente pequeño, en Euskadi, casi el 95% de las empresas tiene menos de veinte trabajadores/as. Entonces, llegado al nivel de la pequeña empresa, la comprensión de las políticas y medidas de conciliación pues no es tan fácil, entonces, necesitamos medidas divulgativas, de sensibilización, sobre todo, para las pequeñas y medianas empresas, porque las grandes empresas ya van de avanzada y sí van aplicando medidas de conciliación”

“La conciliación de la vida laboral y familiar es una cuestión que también es social, es decir, que no es algo que únicamente esté en manos del empresariado. El empresariado tiene una responsabilidad importante, pero también necesita de conocimiento y de reconocimiento para asumir estas funciones que se le atribuyen. (...) Las empresas precisan de colaboración y ayuda, porque, muchas veces las empresas sí quieren aplicar o implementar una serie de medidas, pero tenemos desconocimiento. Porque, a menudo, las leyes se regulan y el empresariado debe comenzar a implementar las nuevas normativas desde el desconocimiento. Entonces ahí si vemos la necesidad de que la administración nos ayude desde la generación de buenas prácticas, de la divulgación de experiencias, de financiar proyectos de investigación que generen experiencias piloto y metodologías a partir de las cuales se pueda ir impulsando e implementando medidas que lleguen a un mayor número de empresas”.

En cualquier caso, para algunas de las personas consultadas, la cuestión de la conciliación de la vida familiar y laboral no ha recibido en los cuatro años de vigencia del Plan ni la atención ni el impulso político que la importancia del tema requería, lo que ha generado problemas, e incluso desincentivos al uso de las medidas que favorecen la conciliación, de diverso tipo:

["Entre las principales limitaciones del plan destacaría] el retraso y la falta de presupuesto por lo que respecta a las ayudas de conciliación, haciendo que muchas familias se echarán para atrás en la solicitud de este tipo de medidas".

["Entre las principales limitaciones del plan destacaría la ausencia de] acciones estratégicas en materia de conciliación. No sólo no se han desarrollado acciones nuevas, sino que han dejado de desarrollarse algunas que venían desarrollándose hasta ahora".

"Las líneas de conciliación de la vida familiar, personal y laboral y de solidaridad intergeneracional son claramente deficitarias, y se ha perdido la oportunidad de seguir avanzando en ellas".

En relación a la cuestión de la conciliación, una de las cuestiones que se pone de manifiesto con mayor claridad es el escaso impacto –o, en ocasiones, el impacto contraproducente– que este tipo de ayudas tienen desde el punto de vista de la igualdad de género, así como el sesgo socioeconómico que tienen estas ayudas por ser mayoritariamente utilizadas por personas de rentas medias o altas. Se plantea además que las políticas de conciliación deben ir mucho más allá de las prestaciones económicas, incidiendo en otros aspectos como la organización social del tiempo, las jornadas laborales, etc.

"Las políticas a la conciliación siguen estando apoyadas en las mujeres. Eso que quede claro".

"A la hora de definir las políticas de conciliación, lo esencial me parece la cuestión de la intransferibilidad de los permisos, y la necesidad de que se establezca la obligación de que los padres hagan uso del permiso de paternidad".

"En el tema de conciliación, a mí me parece que nos hemos quedado en las ayudas económicas de las excedencias y las reducciones de jornada, pero, claro ¿qué personas se acogen a excedencias y reducciones de jornada? Pues lamentablemente la gente que puede, porque hay muchas personas que no pueden. Entonces, claro, es que es tan reduccionista pensar que estamos haciendo algo por la conciliación. Que yo creo que es uno de los ejes centrales para la próxima legislatura.

"Yo creo que es muy importante el tema de los permisos laborales. Y aunque eso es legislación estatal, a lo mejor, hay que hacer un esfuerzo por poner en marcha programas piloto de permisos subvencionados por el gobierno."

En relación a la cuestión de la conciliación también se hace referencia al tema de los horarios escolares y a la necesidad de replantear la atención infantil de 0 a 3 años, tanto desde el punto de vista del coste que estos servicios suponen para las familias como desde el punto de vista de su accesibilidad y disponibilidad. Se plantea también en relación a esta cuestión, sin embargo, el riesgo de que este tipo de servicios respondan únicamente a las necesidades de conciliación de padres y madres, y no a las propias necesidades físicas, educativas o afectivas de los niños/as.

["Me parece necesario] establecer como prioridad la opción de jornada continuada en educación primaria. Es incomprensible que un decreto la prohíba expresamente. Las valoraciones positivas que esta medida ha tenido en comunidades de nuestro entorno debería suscitar la reflexión de que hay que darle una oportunidad".

"También hay que reducir los costes de lo que supone la educación de 0 a 3 años. O sea, hay que ayudar a las familias a que este nivel educativo no suponga un coste tan ímprobo".

"Yo creo que la conciliación no debe de pesar en la cabeza de los niños y niñas. Por ejemplo, hay peticiones para que los niños y niñas puedan entrar a las 7 de la mañana a una especie de actividades de ocio hasta que empiece el horario escolar".

4.3.3.5. Solidaridad intergeneracional

La cuestión de la solidaridad intergeneracional, otro de los ámbitos temáticos priorizados en el Plan, se ha planteado también en los debates y grupos de discusión, si bien su relevancia en las discusiones ha sido menor. En ese sentido, los debates en relación a esta cuestión tienen más que ver con la propia concepción de los planes y las políticas de familia, y la necesidad de delimitar sus límites con otras políticas. Se plantea en ese sentido, como una dificultad, el difícil encaje que las políticas orientadas a las personas mayores –en su doble faceta de prestadores y de receptores de cuidados– tienen en el ámbito de la política familiar.

"Todo lo que tiene que ver con las personas mayores se ubica en el ámbito de los servicios sociales, sin tener en cuenta el aporte y el papel que las personas mayores, abuelos y abuelas, hacen en el marco de los sistemas familiares".

"El Plan está hecho hacia infancia. Porque familia también es aquél que tiene que cuidar a una persona dependiente y, sin embargo, aquí dependencia ni se ha mencionado. Estamos tomando el concepto de familia desde una transmisión intergeneracional hacia abajo."

"No se ha desarrollado ninguna de las medidas del plan en este ámbito porque se decía que eso debía de estar dentro del sistema de servicios sociales, pero, realmente, yo creo que no se ha entendido bien. Porque, en realidad, nuestra intención era poner en valor la figura de lo que los abuelos y abuelas transmiten en forma de valores y en forma de cuidado de los nietos y nietas."

4.3.4. Liderazgo, estructura, coordinación y seguimiento de las políticas de familia y del Plan de Familia

Más allá de la reflexión sobre el desarrollo específico de las medidas contempladas en el Plan, buena parte de los comentarios y argumentos recogidos se centran en los condicionantes políticos e institucionales que rodean las políticas de familia y que influyen tanto en la viabilidad del Plan como en su propio desarrollo. En ese contexto, cabe señalar al menos tres cuestiones diferentes: la relativa al liderazgo e impulso político del Plan, la relativa al papel que deben jugar los diferentes niveles institucionales y, finalmente, la relativa a la labor de supervisión, seguimiento y evaluación del propio plan.

4.3.4.1. Liderazgo e impulso político

Para algunas de las personas consultadas, una de las principales limitaciones del Plan y, de hecho, una de las razones que explica el escaso desarrollo de una buena parte de sus medidas se debe a la falta de liderazgo y de impulso político. También se hace referencia en este caso al carácter poco interinstitucional o multidimensional que algunas personas atribuyen al desarrollo del Plan. En ese sentido, la gobernanza de las políticas familiares –como ocurre en otros ámbitos de las políticas sociales, como los servicios sociales– se configura como una dificultad importante para el adecuado desarrollo de estas políticas:

["Entre las principales limitaciones del plan destacaría] la falta de perspectiva interinstitucional e incluso interdepartamental por falta de liderazgo en el ámbito de las políticas familiares".

"El desarrollo de actuaciones integradas para dar respuesta a las necesidades familiares consideramos que no ha sido suficiente".

["Entre las principales limitaciones del desarrollo del plan destacaría] la falta de avance en la coordinación interinstitucional en el marco de las políticas de apoyo a la familia".

["Entre las principales limitaciones del desarrollo del plan destacaría] la falta de homogeneidad en el tipo de políticas y medidas de apoyo a las familias implementadas en el territorio. Necesidad de consensuar la política familiar entre todas las diputaciones y los ayuntamientos de la CAPV para que toda la población reciba la misma protección y apoyo institucional".

["Entre las principales limitaciones del desarrollo del plan destacaría] el problema de la gobernanza y la coordinación interinstitucional en el ámbito de la política familiar. Hay que tener en cuenta la relevancia que adquiere en este tipo de planes la coordinación inter e intra institucional. Vano es el esfuerzo de un plan si no puede contar con la colaboración necesaria de los departamentos e instituciones concernidos por una cuestión tan transversal como es la familia. Sin el apoyo y la coordinación con los departamentos de Educación, Sanidad, Acción Social... así como de los territoriales de las Diputaciones (Haciendas, Acción Social...) será imposible poder desarrollar un nuevo plan. Es por ello que es necesario contar con una comisión interdepartamental e interinstitucional que puedan liderar, no ya solo desde la Dirección de Familia del Gobierno Vasco, sino de manera colegiada junto con otros departamentos e instituciones el plan".

"Para mí este plan adolece de dos problemas fundamentales: uno es querer abarcar demasiado y el otro es la gobernanza. La cuestión del diseño de cómo gestionar el plan. Entonces, a partir de ahí, el plan adolece de falta de ritmo, de falta de impulso, de credibilidad, incluso, por parte de los que formamos parte del mismo".

También se plantea en este debate el escaso protagonismo que han tenido los organismos de representación que la Ley de Familia prevé, y que no parecen haber cumplido durante los últimos años el papel que la Ley les atribuye, o no al menos con la suficiente intensidad:

"Es que sólo faltaba que no hubiera Consejo Vasco de Familia. O sea, si después de cuatro años de su constitución no existe el Consejo Vasco de Familia... Hay un decreto que dice que este consejo tiene que reunirse dos veces al año y ni siquiera se reúne: en cuatro años no se han creado ni la Comisión Interdepartamental de Familia, ni la Comisión Interinstitucional de Familia y la creación de estas dos comisiones está prevista en el decreto (Decreto 53/2012). Entonces, si partimos ya de que no cumplimos este decreto, pues como para avanzar en otros ámbitos".

"Montar Consejos de Familia claro que da trabajo; pero se hacía y se hacían dos al año cuando era una comisión. Y ahora tienes un decreto que regula ese Consejo y de dos reuniones anuales se ha pasado a una sola. Entonces, ¿qué está pasando ahí".

"Mi impresión es que el Consejo de Familia se ha vaciado completamente de contenido".

"El Consejo Vasco de Familia ha actuado como un mero espacio informativo, pero no ha habido consulta y participación por parte de los agentes sociales que forman parte del mismo".

"Yo lo que sí echo en falta de las acciones que se han realizado, es un mayor marketing de lo que se ha ido haciendo desde la Dirección de política familiar y comunitaria. Creo que se ha quedado corta también la comunicación con la sociedad y el hecho de hacer visibles las medidas que se han llevado a cabo. Y luego también de cara al propio Consejo Vasco de Familia que debería ser informado de todo lo que se ha hecho".

4.3.4.2. Arquitectura institucional y funciones de las diferentes administraciones

Durante los debates surge la cuestión de la capacidad real que existe para que, como política transversal, las políticas o perspectivas familiares puedan ser asumidas desde otros Departamentos de la administración o del propio Gobierno Vasco. En ese sentido, dados los escasos medios y el escaso peso específico de esta materia, y de la propia Dirección encargada de su gestión, en el conjunto del mapa institucional vasco, la idea de la transversalidad pierde en la práctica toda su capacidad:

"La política familiar es un tema completamente transversal y, claro, el hecho de depender de una Consejería y de una Dirección ya merma mucho esfuerzo, en el sentido de que no tienes ese liderazgo para que te hagan caso los demás departamentos (...). De otra forma yo dudo que consigamos esa transversalidad, no digo ya la interinstitucionalidad".

"Porque esto también sucede mucho en los planes transversales. Y es que en la medida en que tú tienes la capacidad de pedir y proponer pero no eres nadie para exigir, pues te haces responsable de acciones sobre las cuales no tienes competencia y te tienes que limitar a proponer, seducir y hacerte responsable de un plan que se te escapa, ¿no? Que se escapa a tu papel de impulsor de las medidas. Entonces, es comprensible que, a veces, exista la tentación de decir, mira, yo voy a hacer mis doce actuaciones y los demás, que hagan lo que quieran".

También se plantea en relación a la gobernanza de las políticas de familia la suficiencia de los medios con los que cuenta la Dirección de Política Familiar y el efecto que sobre las políticas de familia ha podido tener que a la misma Dirección se le hayan añadido diversas áreas y cometidos adicionales, sin que apenas se hayan incrementado sus recursos humanos.

"Se anunció que iba a haber un impulso de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria. Y ese impulso fue el de integrar la Dirección de Diversidad con la de Política Familiar (...) con lo cual puede que en teoría la Dirección haya incrementado su dotación presupuestaria, pero la realidad es que ha asumido funciones que antes no tenía y a las cuales ahora debe responder".

Se plantea a partir de esa reflexión la necesidad de que las políticas de familia –como las de igualdad de género o derechos humanos– sean ubicadas en otro ámbito de la administración autonómica distinto del Departamento de Empleo y Políticas Sociales –más concretamente en el ámbito de la Lehendakaritzta–, de cara a visualizar e impulsar el papel central, y transversal, de este tipo de políticas. Se plantea en ese sentido que la creación de un Instituto Vasco de la Familia –con funciones y dimensiones similares a los de otros institutos, como Emakunde– permitiría dar a las políticas de familia los recursos personales y la visibilidad institucional de las que carecen en la actualidad.

Más allá de los medios y la capacidad de impulso político de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria, durante los debates surge también el debate sobre el papel que otras instituciones deberían jugar en el ámbito de las políticas familiares. En ese sentido, se plantea por una parte la necesidad de que el Departamento de Educación asuma un papel mucho más proactivo –y muestre una mayor sensibilidad– en determinadas cuestiones (como la cuestión de los horarios o las dificultades para garantizar una equidad educativa real).

"Creo que también en educación se puede hacer muchísimo. Porque en la Ley de Apoyo a las Familias se habla de unos servicios que no se han desarrollado.(...) Y creo que educación, sí o sí, tiene que comprometerse y desarrollar esa ley que está ahí"

"Pero es que ¿cuántas Haurreskolak que yo conozco en el mundo rural están vacías? Y es que, a lo mejor, un modelo como el de los Nidos familiares en el mundo rural funciona. (...) Y los Nidos Familiares se quitaron no porque no funcionaran, sino porque había una oposición por parte de educación fuertísima y ganó educación. Porque los Nidos Familiares funcionaban. Y esa era una experiencia innovadora que ha desaparecido".

Surge también un debate de interés en relación al papel de los Ayuntamientos y las Diputaciones en el marco de las políticas de familia. En relación a estas últimas, se señala por una parte que son las responsables de una de las políticas familiares más amplias, caras y, al mismo tiempo, desconocidas –las deducciones por descendientes en el IRPF–, que tendrían amplio margen de mejora y de integración con las prestaciones familiares gestionadas directamente desde el Gobierno Vasco.

"Se ha desperdiciado la oportunidad de hacer un cambio drástico en la gestión de las ayudas económicas implicando a las Diputaciones".

Se señala también en relación a las Diputaciones que son responsables del desarrollo de políticas de cultura, infancia y juventud, y que estas políticas deberían ser consideradas como parte, incluso sustancial, de las políticas de familia.

En relación a los ayuntamientos, las posiciones parecen algo más encontradas. Por una parte, algunas personas defienden la necesidad de que desde los Ayuntamientos se desarrollen políticas de familia, reforzando los programas comunitarios, de animación sociocultural y, sobre todo, de carácter socioeducativo. Se plantea por parte de estas personas que los ayuntamientos son las entidades más cercanas a la ciudadanía y son las que tienen que desarrollar programas, recursos y equipamientos que permitan el acceso a una serie de bienes culturales y relacionales a todas las familias, independientemente de su renta. Se señala al respecto la positiva experiencia de diversos ayuntamientos vascos que han apostado por el desarrollo de un amplio catálogo de servicios de infancia y familia con estos objetivos. También se destaca en ese sentido el papel que puede tener el servicio de intervención socioeducativa contemplado en el Decreto de Cartera de Servicios Sociales, especialmente si no se plantea con criterios restrictivos –enfocándolo únicamente a las personas y familias en riesgo de exclusión social y/o de desprotección– y se abre a la dinamización sociocultural y el refuerzo del espacio socioeducativo.

En un sentido contrario, otras personas advierten sobre los escasos recursos de los ayuntamientos y sobre la confusión que entraña mezclar los objetivos y programa de los servicios sociales locales con las políticas de familia.

"Los ayuntamientos estamos ahora implicados en la construcción del sistema vasco de servicios sociales y en la materialización de nuestras responsabilidades en ese campo. Apenas tenemos recursos económicos para atender esas responsabilidades, y no me parece apropiado que se nos quieran asignar otras responsabilidades adicionales a esas".

Se plantea desde ese punto de vista que –en relación por ejemplo a las políticas de parentalidad positiva– son el sistema de salud y el educativo los que deberían tener un mayor protagonismo, junto al mundo de la empresa.

"Yo creo que si ubicamos los programas y las políticas de parentalidad positiva en lo local, corremos el riesgo de que los programas y las acciones vuelvan a dirigirse únicamente a las familias en riesgo y, sin embargo, si hay un lugar en el que sí están todas las familias son los sistemas de salud y educativo. Y un sitio en el que están todos los padres y madres es en las empresas".

4.3.4.3. Evaluación, seguimiento y supervisión del III Plan

Finalmente, algunas de las personas consultadas plantean las limitaciones del trabajo de seguimiento y supervisión que se ha realizado a lo largo de los últimos años.

"Cuando tú haces un plan estratégico plurianual, tú tienes un plan de gestión anual, haces un seguimiento anual, una revisión de los índices, etc. O sea, no podemos esperar a terminar el cuarto plan para saber si ha sido bueno o malo. O sea el obligarte a que cierta información debe ser transferida al resto de los agentes sociales. No esperar a decir que ha sido un desastre, que no hemos hecho nada".

"La falta de un sistema de evaluación y seguimiento del plan hace que nadie se responsabilice tampoco de ello, que no se le dé seguimiento y no se pidan ni rindan cuentas".

También se hace referencia a la importancia de tener un sistema de indicadores adecuado y concreto, centrado en metas más concretas y planes operativos de carácter anual. Desde ese punto de vista, si bien en los inicios del Plan se apostó por la realización de estudios, la generación de baterías de indicadores, la puesta en marcha del Observatorio de Familia, etc., muchas de las personas consultadas consideran que todo ese trabajo de investigación, análisis y evaluación decayó tras la reformulación del Plan en 2013, salvo en lo que se refiere, en todo caso, a la parentalidad positiva.

"Si bien en todos los planes interinstitucionales de apoyo a las familias se ponía especial hincapié en la evaluación intermedia de los mismos y, a pesar que en el III Plan también se señalaban y existían acciones de evaluaciones específicas de diferentes programas y se elaboraron indicadores para poder hacer su seguimiento, nada de esto se ha puesto en práctica".

4.3.5. Principales logros del Plan y orientaciones básicas de cara al IV Plan de Familia

Como conclusión de esta fase de la evaluación, se preguntó a los diversos agentes consultados si consideran que, en términos generales, el Plan se ha cumplido y cuáles han sido sus principales logros, así como sus limitaciones más claras. Desde un punto de vista cuantitativo, como se observa en la Tabla siguiente, las cerca de 20 personas que han opinado se dividen casi a partes iguales entre quienes consideran insuficiente el desarrollo del Plan (4 personas), quienes no lo consideran ni suficiente ni insuficiente (5) y quienes lo consideran suficiente (6). Otras cuatro personas no han respondido a esta cuestión.

Tabla 74. Valoración del grado de cumplimiento del Plan

Grado de cumplimiento del plan	N	%
Totalmente insuficiente	0	0,0
Insuficiente	4	21,1
Ni suficiente, ni insuficiente	5	26,3
Suficiente	6	31,6
Totalmente suficiente	0	0,0
Sin respuesta	4	21,1
Total	19	100

La mayor parte de los avances y limitaciones del Plan ya han sido señaladas en las páginas precedentes. En todo caso, se señalan a continuación algunas de las respuestas que se han recogido en el cuestionario en relación a las principales aportaciones y limitaciones del Plan evaluado.

Parece claro que, para algunas de las personas consultadas, el principal logro del Plan ha sido el de mantener el sistema de ayudas en un momento de restricciones presupuestarias, es decir, mantener un suelo básico en un momento económica y presupuestariamente hablando adverso.

[“Uno de los principales logros del Plan ha sido] el mantenimiento de las medidas existentes en una coyuntura económica de crisis como la que hemos padecido”.

Se destaca también, como un avance importante, las mejoras alcanzadas en cuanto a sensibilización social y en cuanto a la inclusión de las políticas de familia en la agenda institucional, así como los avances en el reconocimiento de las nuevas formas y realidades familiares.

[“Uno de los principales logros del Plan ha sido] aumentar la presencia de la política familiar en la agenda social y política”.

[“Uno de los principales logros del Plan ha sido] la puesta en valor de la función social y económica desarrollada por las familias”.

[“Uno de los principales logros del Plan ha sido] una mayor aceptación de la diversidad de tipos de familia y su validez en el cumplimiento de las funciones sociales esperadas”.

[“Uno de los principales logros del Plan ha sido] su contribución a facilitar la respuesta a diversas necesidades de cuidado que se presentan en las familias gracias a la gestión de ayudas económicas previstas en el Plan”.

[“Uno de los principales logros del Plan ha sido] la interiorización de la responsabilidad y las funciones a desarrollar en el ámbito de apoyo a las familias por todas las instituciones y estamentos implicados”.

Finalmente, y como se ha comentado anteriormente, la inclusión de la parentalidad positiva en la agenda de la política familiar de la CAPV también se ha valorado como uno de los principales logros de este Plan.

A la hora de identificar los aspectos negativos, y en consonancia con lo señalado hasta ahora, la principal crítica se centra en lo que se entiende como falta de ambición y liderazgo a la hora de impulsar unas políticas de familia de mayor alcance y mejor articuladas. Se critica en ese sentido la renuncia al objetivo de convergencia con Europa y la escasa atención que en la práctica se ha dado al paradigma de la inversión social, que, como se ha dicho antes, da a las políticas de familia una nueva centralidad y permite articular un nuevo relato sobre su importancia. Se crítica, en definitiva, la persistencia de una mirada de muy corto alcance, que impide hablar de una verdadera política familiar en Euskadi.

“Yo creo que a nivel europeo el País Vasco está en estándares relativamente aceptables en el ámbito de las políticas sociales en general, pero en las políticas de natalidad o de inversión en la infancia y la familia estamos muy, muy lejos de lo que existe en otros países. Yo no sé por qué, aquí, que hemos sido capaces de avanzar mucho con relación a otros lugares del Estado y alcanzar niveles y estándares europeos en otros ámbitos, en esto no hemos sido capaces”.

“Se ha avanzado muy poco en lo relativo a la promoción y la difusión del valor social de las familias y no se ha impulsado el empoderamiento de las familias”.

“[Entre las principales limitaciones del desarrollo del plan señalaría la] falta de implementación integral y a largo plazo de una política familiar coherente y eficaz en todas sus dimensiones”.

“[Entre las principales limitaciones del desarrollo del plan señalaría la] ausencia o inexistencia real de una política familiar; las medidas y las acciones tienen un carácter fragmentado y se dirigen sobre todo a la protección social, más que al apoyo a las familias propiamente dicho. Existencia de ayudas sociales, pero no de medidas de apoyo a las familias”.

“[Entre las principales limitaciones del desarrollo del plan señalaría la] implementación de medidas cortoplacistas y sin rigor estratégico. Al final, pese a los planteamientos más amplios y abiertos se acaban implementando acciones reduccionistas”.

"No se ha apostado por un enfoque de inversión social a pesar de que la situación de la natalidad en Euskadi constituye un problema importante. El apoyo a las familias se ha vuelto a una visión compensatoria de los costes relacionados con la familia y nada más".

"Pérdida del paradigma de la inversión social y la transversalidad en el ámbito de las políticas familiares. Entiendo que la Dirección de Política Familiar ha perdido una visión inversora y transversal de la Política familiar como lo indica las propias acciones seleccionadas, dado que uno de los criterios de selección fue que las acciones fueran de competencia de la dirección o del resto de las direcciones del Departamento. Y pese a ello ni siquiera se han cumplido esas 32 acciones".

"Siento gran pesar por el pobre desarrollo de las Políticas familiares en esta legislatura, ya que si bien el Lehendakari presentó una estrategia en materia de familia, no veo que se haya plasmado en esta legislatura".

Si bien algunas de estas limitaciones se contextualizan en la escasez de recursos y las dificultades presupuestarias que han caracterizado la legislatura, se señala también por parte de algunas personas que muchas de las actuaciones realizadas no requerían tanto de un gasto económico como de voluntad y liderazgo político para sacarlos adelante.

"Creo que ha sido un plan que no se ha podido desarrollar debido a la precariedad económica y la falta de recursos".

"No es cuestión de dinero sólo, sino que también es cuestión de mucha filosofía, sobre todo, en materia de conciliación, el tema de los horarios, de mucha voluntad, más que del dinero que se ponga"

"Claro que hay muchas cosas que necesitan dinero y que exigen partida presupuestaria. Pero hay otras que son una cuestión de coordinación y de voluntad política".

Finalmente, de cara a la realización de un nuevo Plan, junto a la necesidad de definir adecuadamente el concepto y el contenido de las políticas familiares (aclarando por ejemplo en qué medida han de vincularse o no a las políticas de infancia), una de las cuestiones básicas que se plantean es la referente a la conveniencia de que se incorporen a ella algunos aspectos poco o sólo tangencialmente abordados en los anteriores planes de familia. Entre ellas, se destaca la cuestión de la natalidad, la cuestión de la emancipación juvenil –en la medida en que se considera que es positivo favorecer la formación de nuevas familias e, indirectamente, la natalidad– y la cuestión de la pobreza infantil, en la medida en que hablar de pobreza infantil equivale a hablar de pobreza entre las familias con hijos/as. También se aboga, en términos más generales, por la articulación de una política familiar más ambiciosa, basada en un liderazgo político más decidido.

De forma algo más concreta, de cara a la realización de un nuevo Plan, las ideas u objetivos principales que se plantean son los siguientes:

"Implantación de políticas familiares más ambiciosas y eficaces que afronten con valentía los retos de la conciliación laboral y familiar, aumentando el presupuesto público destinado a ellas e incentivando que se revolucionen y se flexibilicen la cultura y los hábitos de trabajo".

"Necesidad de hacer converger el gasto en protección social de la CAPV y, especialmente, lo invertido en distintas formas de apoyo a las familias con el resto de países de la UE".

"Un pacto de país de todos los agentes sociales (gobiernos, partidos, sindicatos, empresas) para llevar a cabo una verdadera Política Familiar Integral e Interinstitucional sólida y estable en el tiempo y que converja hacia los modelos más avanzados en esta materia existentes en la Unión Europea".

"Poner en primer plano el grave problema demográfico que sufre este país. Posibilitar que las parejas que quieran tener hijos e hijas los puedan tener".

"Prolongar el permiso por paternidad. No puede conciliarse con las ayudas actuales, su extensión y su cuantía. Dentro del Gobierno Vasco se ha adelantado algo en materia de conciliación, pero en el ámbito privado muchos madres y padres tienen muchas dificultades para conciliar (explotación de las abuelas/os, jornadas escolares interminables de los menores, saturación de actividades extraescolares para poder llegar al cuidado de los hijos e hijas...)"

"Las actuaciones relacionadas con la población joven, sobre todo, especialmente las vinculadas a la emancipación y el empleo".

"Programas sistemáticos y gratuitos de atención a la salud mental en la infancia, como ocurre con el PADI en la salud bucodental".

"Avances en la mejora de la posición social y económica de las mujeres".

"Aumento de la natalidad"

"Conciliación".

"Proteger a las familias y la formación familiar. Contar con una verdadera política de familia".

"Aplicar medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad en las que se valoren adecuadamente los costes económicos que asumen las familias".

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado final se recogen algunas de los principales elementos recogidos a lo largo del informe, tanto en lo que se refiere al contexto que definen las necesidades y problemas de las familias vascas como en lo que se refiere a la información recogida sobre el gasto vasco en servicios y prestaciones de apoyo a las familias, a la ejecución de las medidas contempladas en el III Plan, y la valoración que de su ejecución hacen los principales agentes implicados en el desarrollo de esas políticas. Además de resumir los principales resultados de la evaluación realizada, se incluye en este capítulo final una breve reflexión sobre algunos elementos que cabría tener en cuenta a la hora de articular las políticas de familia en la CAPV y, en su caso, de elaborar un nuevo plan interinstitucional de apoyo a las familias con hijos e hijas.

Antes de resumir los principales datos de la evaluación realizada, cabe en cualquier caso plantear algunas consideraciones sobre la dificultad que plantea la evaluación de un Plan que fue rediseñado a los pocos meses de su aprobación inicial, limitándose de manera muy notable las medidas contempladas. En ese sentido, cabe señalar por una parte que, en ausencia de evaluaciones intermedias y de un sistema de seguimiento del grado de ejecución de cada una de las medidas, una buena parte del proceso de evaluación se ha centrado en la recogida de información sobre las medidas efectivamente realizadas¹¹². La evaluación realizada, desde ese punto de vista, tiene básicamente un carácter de evaluación de proceso, en la medida al menos en que la mayor parte del trabajo se ha centrado en determinar qué medidas se ejecutaron y de qué manera.

Por otra parte cabe recordar que se han tenido únicamente en cuenta para esta evaluación las medidas que se mantuvieron en el Plan tras el proceso de redefinición de 2013, y que no se han considerado sin embargo en la evaluación aquellas que dejaron de formar parte del Plan. Ello no quiere decir que una parte de esas medidas no se hayan realizado por parte de sus responsables a lo largo del periodo de vigencia del Plan, ni mucho menos que las medidas que se han tenido en cuenta sean las únicas que inciden en las familias de la CAPV o que hubieran sido susceptibles de ser consideradas como medidas de apoyo a las familias en la CAPV.

Por último, cabe señalar que –debido al propio proceso de rediseño del Plan– si bien se ha hecho un esfuerzo por centrar los datos y las reflexiones que se recogen en el informe en la ejecución de las medidas contempladas en este III Plan, en muchos casos el análisis ha acabado centrándose en la gestión que de ellas se ha realizado desde la Dirección de Política Familiar y Comunitaria del Gobierno Vasco.

¹¹² Como se ha indicado previamente, a pesar de que la información disponible ha permitido una caracterización relativamente sistemática y objetiva de las medidas incluidas en el III Plan, es preciso destacar como uno de los elementos que en la práctica limitan esta evaluación que el Plan ha adolecido durante el periodo de su despliegue de un sistema de indicadores útiles y de calidad para su seguimiento. En este sentido, si bien el III Plan incluía, en su diseño original, la elaboración de un sistema de indicadores compartido para medir el impacto y la adecuación de las políticas de apoyo a las familias, así como su calidad y el grado de satisfacción de las personas destinatarias de las mismas, la medida en cuestión no fue desarrollada y de ahí que la información de la que se dispone para la elaboración de esta evaluación pueda ser incompleta o, en ocasiones, inexistente.

5.1. Principales conclusiones

Los principales elementos que pone de manifiesto el proceso de evaluación realizado son los siguientes:

a) Un escenario demográfico determinado por la caída de la fecundidad, la diversificación de las formas familiares y las dificultades para la emancipación juvenil

Si bien lógicamente el análisis del contexto sociodemográfico no forma parte, estrictamente hablando, de la evaluación de este Plan, resulta fundamental poner de manifiesto algunos de los datos más importantes que se han recogido en relación al contexto social y demográfico que determina la realidad de las familias vascas. En ese sentido, junto al descenso de la fecundidad y del peso de la infancia en la estructura demográfica vasca, hay que hacer referencia al retraso en la formación familiar y en la edad del primer nacimiento y a la reducción del número medio de hijos/as por mujer. En todo caso, no es posible hablar de retraso en la formación familiar ni del escenario demográfico vasco sin mencionar la existencia de importantes dificultades en el momento actual para la emancipación juvenil y la construcción de proyectos de vida autónoma por parte de la población joven. En este sentido, el informe realizado en 2011 por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco alertaba sobre el retraso en la edad a la que la población vasca se emancipaba. Si en la década de los 70 la juventud vasca abandonaba el hogar familiar, por término medio, antes de cumplir los 23 años de edad, en 2011 la edad media era de 29,9 años, con apenas un 43% de los jóvenes de 18 a 34 años viviendo en un hogar diferente del de su familia de origen. De acuerdo con los resultados de ese informe, no cabe duda de que una parte fundamental de estas dificultades para la emancipación se vinculaban a los problemas de precariedad y pobreza encubierta que afectarían a una parte significativa de la población susceptible de acceder a una vida independiente.

Junto a estas cuestiones, también cabe hacer referencia al cambio que se ha dado en los valores y preferencias sociales en relación a la formación familiar y a la maternidad / paternidad, con una proporción creciente de personas que decidan voluntariamente no tener hijos/as. En este sentido, cabe apuntar a que, si bien es cierto que la información disponible a partir de diversas fuentes sugiere que el número de hijos/as que finalmente se tienen es inferior al número de hijos/as deseado, no menos cierto es que cada vez más, no tener hijos/as se está convirtiendo en una opción con un reconocimiento social creciente.

Finalmente, en lo que se refiere a la composición de las familias, habría que hacer referencia también a la diversificación de las formas familiares –pese a que, en cualquier caso, las relaciones de parentesco siguen siendo la base de la formación de las unidades familiares– y al incremento en el número y el peso de las familias monoparentales con hijos/as dependientes a cargo –que, como hemos visto, presentan en mayor medida que el resto problemas de diversa índole–, y que, si bien siguen siendo minoritarias, han crecido en un 85% entre 2001 y 2015.

b) La creciente importancia de las políticas de familia en el contexto europeo y el déficit de las políticas sociales vascas en relación a las del conjunto de la UE

En segundo lugar, el breve análisis realizado en relación a las políticas familiares en el contexto europeo permite poner de manifiesto dos conclusiones de interés. Por una parte, es necesario hacer referencia a la creciente importancia que han adquirido en la mayor parte de los países de nuestro entorno las políticas de apoyo a las familias que, en lo que se ha considerado como una (r)evolución silenciosa, están adquiriendo una nueva centralidad en el marco de las políticas de protección social. Las razones de ese cambio son diversas, aunque cabe al menos señalar las siguientes:

- La incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la necesidad de adecuar el Estado del Bienestar a esa nueva realidad, a partir de la constatación del impacto que la desigualdad de género y las dificultades para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral tienen en el bienestar de las familias y en la disposición a tener (más) hijos o hijas.

- La preocupación por la caída de la fecundidad y el proceso de envejecimiento de las sociedades europeas.
- La creciente asunción del paradigma de los *años fundamentales* y la apuesta por la intervención precoz en la infancia, a partir de la constatación, cada vez más asumida, 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.
- El crecimiento de la pobreza infantil y la cada vez mayor preocupación por la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, en un contexto en el que la inversión que las familias pueden realizar en sus propios hijos e hijas –el capital cultural, educativo, relacional y económico que las familias legan a sus descendientes– adquiere una importancia mayor que en el pasado.

Esos elementos se han materializado en la creciente adopción –no exenta de críticas– de un nuevo enfoque o paradigma en el ámbito de las políticas sociales –la inversión social–, que se ha configurado como el paradigma hegemónico, al menos en teoría, de las instituciones europeas en materia de políticas sociales. Este nuevo paradigma supone una nueva forma de concebir la intervención pública respecto a la familia y la infancia, en la medida en que el bienestar y el óptimo desarrollo cognitivo y emocional de los niños y niñas se considera un factor esencial de cara a la cohesión, 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.

Por otra parte, los datos sobre el gasto público destinado a las políticas de apoyo a las familias ponen de manifiesto que –pese al incremento iniciado hace ya más de una década– persiste el déficit de la CAPV en relación a los países más avanzados de Europa, con un gasto público que apenas supone un tercio del que se realiza, como media, en la UE15. Los datos más significativos en relación al gasto público en familia en la CAPV son los siguientes:

- El gasto en la función familia e hijos/as, recogido a través de la metodología SEEPROS, ha pasado del 0,22% del PIB en 1995 a un 0,71% en 2015 y del 1,15% del gasto en protección social al inicio del periodo a un 2,94% al final del mismo. En total, el conjunto de las administraciones públicas gastaron en la CAPV, en el año 2015, un total de 488,7 millones de euros en servicios y prestaciones económicas destinados a la familia y la infancia.
- A pesar de que el balance global del periodo de dos décadas analizado revela un crecimiento muy notable del gasto en servicios de apoyo a las familias, es preciso puntualizar que la evolución ha sido desigual a lo largo del periodo. Se observa, en este sentido, una etapa inicial de expansión, entre 1997 y 2009, con incrementos interanuales muy importantes para la mayoría de los años considerados y una etapa posterior, desde el año 2010 hasta el 2015, en la que el ritmo de crecimiento se desacelera considerablemente, llegando a producirse incluso un decremento consecutivo para los años 2012 y 2013.
- Si la atención se centra en el periodo de vigencia del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias de la CAPV (2011-2015), puede observarse cómo a partir de 2013, se reduce no solo el gasto en la función familia/hijos-as, sino también el peso relativo de este gasto sobre el conjunto del PIB de la CAPV, reduciéndose de este modo el esfuerzo de las administraciones públicas en esta materia.
- Cabe apuntar, además, que las diferencias entre la CAPV y el conjunto de Europa siguen siendo todavía muy importantes. Mientras en 2014, la UE-28 destinó un 2,4% de su PIB a estas prestaciones, y el conjunto del Estado un 1,3%, la CAPV destina un 0,72% de su PIB a estas ayudas. Si bien es cierto que desde el año 2000 la CAPV ha multiplicado por 2,7 la proporción del PIB que destina a esta función, mientras que la UE apenas lo ha modificado, la diferencia con los países de Europa es todavía muy abultada cuando se analiza el gasto desde esta perspectiva. En este sentido, alcanzar la media de la UE-28 supondría, multiplicar por algo más de 3 el gasto de 2014, pasando de

los 483 millones de euros consignados en este ejercicio a aproximadamente 1.600 millones, lo que en las actuales circunstancias económicas puede considerarse un reto imposible de alcanzar. Debe destacarse en cualquier caso que ese mayor esfuerzo no correspondería únicamente a las administraciones locales y autonómicas vascas, sino, también, a la administración central, que es la competente en una parte importante de las políticas de apoyo a las familias.

c) Las necesidades y problemáticas de las familias vascas y la valoración y el uso de las medidas de apoyo a las familias

En lo que se refiere a las principales problemáticas y necesidades de las familias vascas, los datos que se recogen en el informe –si bien no pueden ser consideradas como indicadores del impacto de este III Plan en la realidad de las familias vascas– ponen de manifiesto en qué medida han evolucionado algunas de las cuestiones abordadas, o abordables, desde las políticas de familia. Desde ese punto de vista, los datos más significativos son los siguientes:

- Ha crecido ligeramente desde 2010 el porcentaje de población ocupada que señala un alto grado de dificultad para conciliar el trabajo con el cuidado de hijos/as menores, aunque se ha mantenido relativamente estable desde el momento en el que se inició el Plan, el porcentaje de población ocupada que señala un bajo grado de satisfacción con el tiempo dedicado al cuidado de hijos/as menores.
- Ha crecido desde 2010 el porcentaje de quienes señalan que tienen dificultades para adaptar su jornada o calendario laboral a las necesidades de cuidado, si bien es cierto que el incremento se produce entre 2010 y 2011 y que a partir de entonces el porcentaje se mantienen en términos muy similares. También ha crecido desde 2012 el porcentaje de quienes creen que la maternidad obstaculiza mucho o bastante la trayectoria laboral femenina.
- El 40% de las personas que han tenido hijos/as y trabajan o han trabajado (55% de la población) están poco o nada satisfechos con las posibilidades personales para la conciliación; un porcentaje idéntico considera que la maternidad o paternidad redujo mucho o algo las oportunidades de promoción laboral, y un 30% que redujo sus posibilidades de encontrar trabajo.
- Cerca de 30.000 personas han interrumpido en los últimos tres años su actividad laboral por problemas relativos al cuidado de personas dependientes; de ellas casi 24.000 (es decir, el 83%, son mujeres). Si el porcentaje supone únicamente el 1,9% de la población, entre las mujeres en familias nucleares parentales con prole dependiente alcanza el 6,9% (0,8% en el caso de los hombres integrados en el mismo tipo de grupo familiar).
- El paro y el empleo precario constituyen, con diferencia, el principal problema de las familias vascas, independientemente de su composición, seguido de las cuestiones relacionadas con la salud. En el caso de las familias nucleares con prole dependiente, el futuro de los hijos se constituye como la segunda problemática, seguida del paro, mientras que en el caso de las familias monoparentales la segunda problemática la constituyen los problemas económicos y, en tercer lugar, el empleo de los hijos. El cuidado de las personas se señala como principal problema del 3,4% de las familias, porcentaje que sube al 4,2% en el caso de las familias nucleares parentales con prole dependiente.
- El 30% de la población vasca vive en hogares que tienen algún problema relacionado con los hijos e hijas, y el 21% en hogares con problemas graves en este aspecto. El mayor impacto de los problemas relacionados con los hijos/as se vincula, por supuesto, a los hogares en los que éstos están presentes: el 31% de los hogares nucleares parentales con prole dependiente señalan tener problemas graves relacionados con los hijos/as, así como el 35% de los hogares monoparentales. El porcentaje de la población que considera como un problema relevante el hecho de no tener los hijos/as deseados por falta de recursos económicos es muy reducido (0,8%) y sólo en el caso de las familias preparentales afecta a un porcentaje algo más significativo (1,9%). Frente a lo que indican otras fuentes de datos, tampoco parecen tener una incidencia muy elevada otros problemas como

los relativos a la conciliación o los relacionados con el cuidado de los hijos. El principal problema relativo a los hijos/as se relaciona, de acuerdo a los datos de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV, con la incertidumbre que rodea el futuro de los hijos/as, que afecta casi al 40% de las familias con prole dependiente, así como de las dificultades para la independización de los hijos/as.

- Desde el inicio de la crisis, las tasas de pobreza real han crecido en mayor medida en las familias con hijos/as –que pasan de una tasa de pobreza real del 3,3% en 2008 al 5,5% en 2014– que en el conjunto de la población. Entre las parejas sin hijos/as, por el contrario, la pobreza apenas ha crecido y se mantiene en tasas notablemente más bajas (2,1%). Es importante también destacar, en todo caso, que además de las situaciones de pobreza han crecido a lo largo de los años de crisis la desigualdad dentro de la infancia. De acuerdo a los datos de la EPDS del Gobierno Vasco, el índice Gini entre la población menor de 18 años ha pasado del 25,6 al 27,9 entre 2008 y 2014. Lo más significativo es, en cualquier caso, que si bien ha crecido la distancia entre los niños de clase alta (percentil 10 en la distribución de la renta) y los de clase media (percentil 50), la distancia que más ha crecido es la que separa a los niños de clase baja (percentil 10) de los de clase media. La distancia entre los niños/as pobres y de clase media era antes de la crisis mayor que la que hay entre los niños ricos/as y los de clase media, y ha crecido además durante la crisis en mayor medida. Se trata, como han puesto de manifiesto numerosos estudios, de un proceso de *empobrecimiento de la pobreza*, que también se produce entre los niños y niñas de la CAPV.
- El 45% de los niños/as menores de tres años acceden en Euskadi a centros de atención infantil, oscilando ese porcentaje entre el 22% de los niños/as que no han cumplido su primer año y el 64% de quienes tienen más de dos. Los datos de la Encuesta de Familias y Hogares de la CAPV indican por otra parte que la ausencia de plazas en centros de atención infantil supone un problema para en torno a 1.100 de familias en la CAPV, con una incidencia cercana al 0,5% entre las familias parentales con prole dependiente. Se mantiene en cualquier caso un claro sesgo socioeconómico en lo que se refiere al acceso a este tipo de centros.
- En lo que se refiere a la percepción que la población vasca tiene de las políticas familiares, el 60% de la población vasca considera que las instituciones tienen la responsabilidad de fomentar la natalidad, con un porcentaje que llega al 64% entre quienes tienen hijos menores. El 38% de la población, y el 42% de los jóvenes, piensa por otra parte que debería ser obligatorio que padre y madre cogieran al menos una parte del permiso por parentalidad. Por último, el 83% de la población, y el 88% de quienes están en edad de criar a sus hijos/as, consideran que las instituciones deberían hacer más para favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar.
- No puede decirse que el conocimiento respecto a las diversas ayudas a las familias sea elevado: las ayudas a las familias con hijos se conocen, por ejemplo, por el 40% de las unidades conyugales preparentales, el 55% de las parentales con prole dependiente o el 46% de las monoparentales con prole dependiente. Las relativas a la excedencia laboral tienen un grado de conocimiento algo mayor –el 62% en el caso de las familias parentales con prole dependiente–, así como las dirigidas a compensar la reducción de jornada para el cuidado de menores de 12 años, que conocen casi dos tercios de las personas en familias nucleares parentales con prole dependiente. En todo caso, entre quienes conocen estas ayudas su aceptación es muy alta: entre el 95% y el 100% de las personas encuestadas que conocen estas ayudas, dependiendo del tipo de medida y del perfil de la familia, consideran necesarias estas medidas.
- En lo que se refiere a su grado de utilización, el 25% de las familias nucleares con prole dependiente señala haber accedido a las ayudas por hijo/a, frente al 16% de las monoparentales, y apenas el 8,9% (el 4,1% en el caso de las monoparentales) a las ayudas para la excedencia laboral. Las ayudas a la reducción de la jornada han sido utilizadas por el 15% de las familias nucleares parentales con prole dependiente, y por apenas el 7,8% de las monoparentales. Finalmente, en lo que se refiere a la valoración que quienes las han utilizado hacen de estas ayudas, cabe hablar de dos situaciones diferentes: algo más del 70% de las personas consultadas consideran insuficientes o limitadas las ayudas por hijo/a; sin embargo, el porcentaje de quienes consideran limitadas o insuficientes las ayudas destinadas a la cobertura de las excedencias, reducciones de jornada y contratación de

cuidadores/as se reducen a valores cercanos al 30%, y en el caso de la contratación de cuidadores/as, el 12%.

- Finalmente, cabe hacer tres consideraciones en lo que se refiere a la efectividad del sistema vasco de protección social a la hora de reducir la pobreza entre las familias con hijos/as: frente a tasas de reducción de la pobreza del 93% entre las personas mayores o del 86% entre los hogares sin menores dependientes, en el caso los menores de 16 años la pobreza sólo se reduce en un 26% y en los hogares con menores dependientes en un 34%. En relación a Europa, la CAPV reduce mucho la pobreza del conjunto de la población, pero muy poco la de la población infantil y adolescente. Este dato no impide destacar, en cualquier caso, el papel que el sistema vasco de garantía de ingresos juega en cuanto a la reducción de la pobreza infantil en Euskadi: sin la RGI, las AES y la PCV, la pobreza infantil habría pasado entre 2008 y 2014 del 7% al 15%. Sin embargo, su evolución real ha sido otra –del 4,1% al 8,8%– reduciendo en cada uno de los años analizados las tasas de pobreza severa de la población infantil en cerca de un 40%.

d) La ejecución del III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias

En relación a la ejecución de las medidas contempladas en el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias (y más concretamente, en la reformulación del mismo realizada en 2013), se resumen a continuación el grado de ejecución de las medidas contempladas en cada uno de los ámbitos temáticos en los que se estructuró finalmente el Plan.

En lo que se refiere a la conciliación de la vida familiar, personal y laboral:

- De las ocho medidas relacionadas con la conciliación de la vida familiar y laboral en el sector privado, se han realizado cinco (una de forma parcial) y se han dejado sin realizar tres. Entre las realizadas, destaca la creación y mantenimiento del portal Concilia+, que ha recibido cerca de 150.000 visitas. También se han producido algunos avances, al menos formales, en lo que se refiere al impulso a la flexibilidad horaria en la empresa privada mediante la concertación de empresas y sindicatos y la puesta en marcha de iniciativas piloto de flexibilidad horaria en el ámbito laboral. En todo caso, si bien a partir de la realización de estos programas cabe pensar que se consiguió un mayor grado de conocimiento acerca de la metodología para la implantación de unos horarios más flexibles en las empresas, no se dispone de información suficiente que permita suponer algún impacto de estas actuaciones en los convenios colectivos registrados durante el período de vigencia del Plan.
- De las seis medidas relacionadas con la conciliación de la vida familiar y laboral en el sector público, se han realizado dos (una de forma parcial) y se han dejado sin realizar cuatro. La medida realizada se refiere al impulso de iniciativas de teletrabajo en la administración pública. En lo que se refiere a la promoción de aulas de 0 a 3 años, se produjo un cierto incremento de la oferta de plazas entre 2010 y 2012, manteniéndose estable a partir de entonces las plazas promovidas por el Consorcio de Haurreskolak.
- De las tres acciones experimentales diseñadas para favorecer la conciliación, se ha avanzado en la difusión de los procesos de obtención de certificados de profesionalidad dirigidas a personas cuidadoras en el ámbito familiar y, parcialmente, en la potenciación de redes comunitarias de cuidado de niños y niñas (si bien, el principal proyecto previsto en ese ámbito, los denominados Nidos Familiares, fueron objeto de debate interno en el Gobierno en el momento de su aprobación y el programa fue suspendido en 2013).
- Se han desarrollado las cuatro acciones previstas en lo que se refiere a información y divulgación de las acciones de conciliación de la vida laboral y familiar.

En lo que se refiere al impulso de la parentalidad positiva, se han desarrollado las tres medidas contempladas, que se han materializado en la realización de múltiples estudios, jornadas profesionales,

cursos de formación, proyectos piloto y desarrollo de páginas web. Por el contrario, no se ha realizado ninguna de las acciones previstas en el ámbito de la solidaridad intergeneracional.

Se han realizado dos de las tres medidas contempladas en el ámbito de las ayudas económicas, orientadas a la consolidación y sostenibilidad de las ayudas económicas por nacimiento y mantenimiento de hijos/as, de una parte, y de las ayudas para la conciliación, por otra. No se realizó sin embargo la medida dirigida al análisis de las buenas prácticas a través de los proyectos subvencionados a las entidades del Tercer Sector.

Finalmente, no se ha realizado, de forma expresa al menos, ninguna de las acciones transversales previstas para el desarrollo y la coordinación del Plan.

e) Algunos aspectos de interés en relación a la ejecución de las medidas

Más allá de si las medidas previstas han sido ejecutadas o no –lo que, como se ha visto, no siempre ofrece información sobre el impacto real de esas medidas–, cabe señalar algunas consideraciones de carácter más cualitativo sobre la forma en la que estas medidas han sido diseñadas y/o ejecutadas.

En primer lugar, en lo que se refiere a las medidas relacionadas con la conciliación, cabe señalar las siguientes cuestiones:

- De una parte, la escasa consideración que en el Plan –tanto en su versión inicial, como en su versión ‘resumida’ o en las actividades finalmente realizadas– tienen las actuaciones que pueden ser competencia de la administración central y, más concretamente, de la Seguridad Social, pese a su importancia en todo lo relativo a las bajas por maternidad y paternidad. Si bien es cierto que las instituciones promotoras del Plan no pueden incidir en las políticas de la Seguridad Social, hubiera sido quizás conveniente incluir medidas –o desarrollar las previstas– orientadas a modificar o incidir en las políticas estatales en este ámbito.
- De otra parte, la escasa o débil intervención sobre las pautas de organización del tiempo de trabajo, especialmente en el marco de las empresas privadas.
- Como ocurre en otros ámbitos del Plan –si bien en éste la diferencia parece más evidente– puede hablarse también de un cierto desequilibrio desde el punto de vista temporal, correspondiendo muchas de las medidas efectivamente realizadas a la IX legislatura. En efecto, al menos 8 de las 11 medidas realizadas en este ámbito se iniciaron en aquella legislatura y, de ellas, muchas no tuvieron, o apenas tuvieron, continuidad en la siguiente. La razón de este desequilibrio temporal puede deberse tanto al escenario presupuestario imperante durante la X legislatura, sensiblemente más restrictivo que en la anterior, como –en la línea de lo apuntado en los grupos de discusión– a un menor compromiso político o capacidad de liderazgo en lo que se refiere a las políticas familiares durante la siguiente legislatura.
- El escaso peso que, en la práctica, han tenido todas las medidas relacionadas con la atención infantil en el ciclo de 0 a 3 años y, en general, las cuestiones relacionadas con el sistema educativo
- La ausencia de medidas específicas relativas a las cuestiones relacionadas con la igualdad de género y la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la crianza de niños y niñas, así como la escasa atención mostrada a la cuestión de la intransferibilidad de los permisos de paternidad / maternidad.

En resumen, puede decirse que –más allá de la cuestión de las ayudas económicas para la conciliación– el III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias en la Comunidad Autónoma del País Vasco no ha supuesto grandes avances en materia de conciliación de la vida personal, laboral y familiar. Las razones son dos: en primer lugar, la propia modestia y el limitado alcance de las medidas priorizadas en 2013, cuya relevancia para la consecución del objetivo deseado era en muchos casos menor; en segundo lugar, la no ejecución de una parte de las medidas previstas, que contribuyó en cierta forma a vaciar de contenido, al menos en este aspecto, un planteamiento de por sí escasamente ambicioso. Todo ello se refleja, como se ha visto en el

apartado 2.3.2, en un muy escaso avance de las posibilidades de conciliación de la vida familiar y profesional entre las familias de la CAPV.

La valoración del desarrollo de las medidas de parentalidad positiva es netamente más positiva. El primer elemento que cabe destacar en relación a los programas de parentalidad positiva incluidos en el Plan es el papel proactivo y de liderazgo asumido en este campo por la Dirección de Política Familiar y Desarrollo Comunitario del Gobierno Vasco. En ese sentido, de acuerdo a las competencias de la Dirección en este ámbito, se ha apostado por realizar una tarea de impulso y acompañamiento al desarrollo de este tipo de programas mediante actividades de formación, investigación, sensibilización e identificación de buenas prácticas que han permitido generar la base de conocimiento necesaria para la extensión de este tipo de programas y orientaciones

Otro de los aspectos positivos que cabe señalar de la labor realizada en este campo se refiere, como se ha señalado previamente, a la concordancia existente entre los programas de parentalidad positiva y el paradigma de la inversión social al que antes se ha hecho referencia. En lo que se refiere a la distribución temporal de las medidas, frente a lo que se ha señalado en relación a las medidas de fomento de la conciliación laboral y familiar, las relacionadas con el impulso de la parentalidad positiva se han desarrollado durante todos los años de vigencia del Plan. Junto a los aspectos señalados, también debe hacerse referencia a la implicación en los proyectos de parentalidad positiva desarrollados en el marco del Plan tanto de la Universidad como de las diversas asociaciones que trabajan en la CAPV en el ámbito de la infancia y la familia. Desde ese punto de vista, cabe plantear que la transversalidad de las medidas adoptadas constituye una de las ventajas del enfoque adoptado por la Dirección de Política Familiar y Comunitaria para el desarrollo de sus actividades en lo que se refiere al impulso de la parentalidad positiva. Sin embargo, cabe también plantear como un déficit el hecho de que el Plan sólo establezca como responsable de la ejecución de esas medidas a dos departamentos del Gobierno Vasco (el de Empleo y Políticas Sociales, por una parte, y el de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, por otro). Desde ese punto de vista, y de cara a la formulación de un nuevo plan, sería también de interés valorar la posibilidad de extender la responsabilidad en cuanto al impulso de las medidas y programas de parentalidad positiva tanto a otros Departamentos del Gobierno Vasco –y, muy particularmente, a los Departamentos de Educación y de Salud– como a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Forales, competentes para el desarrollo de servicios en materia de infancia, juventud y servicios sociales.

En lo que se refiere al ámbito estratégico de las ayudas económicas, cabe señalar lo siguiente:

- Uno de los elementos que llama la atención –tanto en el Plan inicial como en el reformulado en 2013– es la casi total ausencia de menciones a las deducciones por descendientes que establecen las Haciendas forales en el marco del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y que constituyen, como se ha dicho, uno de los mecanismos básicos que existen en los tres territorios de la CAPV para compensar el gasto extraordinario que supone la crianza de hijos e hijas.
- Cabe entender también como una omisión importante, al planificar las ayudas económicas a las familias con hijos e hijas en Euskadi, que no se tuvieron en cuenta en la reformulación del Plan la necesidad de establecer objetivos en relación a tres herramientas que tienen un impacto importante en el bienestar de la infancia y, especialmente, en el bienestar de los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad económica: la Renta de Garantía de Ingresos (que como se ha dicho resulta determinante para la reducción de la pobreza entre las familias con hijos/as); el fondo para el adelanto de las pensiones de alimentos –que resulta clave para garantizar que, en los casos de separaciones y divorcios, los hijos e hijas acceden a unos recursos económicos mínimos independientemente del progenitor al que se le conceda su custodia– y la prestación por hijo/a a cargo de la Seguridad Social, orientada a dar cobertura a las familias con menos recursos.
- En lo que se refiere a la propia ejecución del programa de ayudas cabe destacar, en primer lugar, las dificultades presupuestarias que han existido a lo largo del periodo de vigencia del Plan y que han supuesto, por una parte, un perjuicio importante para las personas potencialmente beneficiarias de estas ayudas y, por otra, una obstáculo de cara a la consolidación de las políticas familiares en Euskadi como un derecho efectivo para toda la ciudadanía. Por otra parte, no se ha contemplado en ninguna de las versiones del Plan –ni se han adoptado al respecto medidas específicas–

orientaciones dirigidas a prevenir o paliar el sesgo que el acceso a las ayudas a la conciliación tienen desde el punto de vista del género y de las condiciones socioeconómicas de las personas que se acogen a estas ayudas.

- En lo que se refiere al diseño de las ayudas, cabría hacer referencia a dos de sus principales limitaciones: en el caso de las ayudas a la conciliación, su reducida cuantía y, en el caso de las ayudas por nacimiento o adopción, el carácter puntual del sistema establecido en Euskadi, frente al carácter permanente (en general hasta la mayoría de edad) y universal de estas ayudas en la mayor parte de los países de Europa. Es necesario además hacer referencia a ciertos déficits de cobertura detectados en el caso de estas dos ayudas.
- Cabe destacar finalmente, en relación a las dos medidas ejecutadas, la considerable distancia existente entre las previsiones presupuestarias establecidas en el momento de la aprobación inicial del Plan y el gasto finalmente ejecutado. En efecto, el Plan inicial estimaba que en el periodo 2011-2015 se destinarían un total de 307,5 millones de euros a las ayudas por nacimiento y mantenimiento de hijos e hijas; el gasto ejecutado en estos cinco años ha sido sin embargo de 130 millones (menos del 50% de lo inicialmente previsto). En lo que se refiere a las ayudas para la conciliación de vida familiar y laboral, el gasto previsto para todo el periodo era de 205,8 millones de euros, habiéndose ejecutado en realidad un total de 136. Si bien debe pensarse que, dado el adverso escenario económico y presupuestario que ha caracterizado la mayor parte de los años de desarrollo del Plan, resultaba obligatorio adaptar esas previsiones a las posibilidades presupuestarias reales, no puede dejar de señalarse la importante reducción que se ha experimentado entre el gasto previsto y el finalmente ejecutado.
- Frente a estas observaciones, es también necesario destacar los elementos positivos que tiene el sistema de ayudas a las familias con hijos/as en la CAPV: de una parte, el carácter universal de las ayudas, orientado al conjunto de las familias, independientemente de su renta. Se trata, además, de un universalismo focalizado que, si bien garantiza las prestaciones a todas las familias, refuerza la cuantía de las ayudas para aquellas unidades con mayores necesidades. De otra parte, el carácter de derecho subjetivo de las ayudas que, si bien han experimentado retrasos y dificultades debido a las restricciones presupuestarias, se plantean como un derecho de las familias potencialmente beneficiarias. También cabría hacer referencia, como un elemento positivo del sistema vasco de ayudas familiares, su relativa capacidad de resistencia en un escenario político y presupuestario adverso, a diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de las comunidades autónomas del Estado, donde este tipo de ayudas han desaparecido o se han reducido de forma drástica.

f) La visión de los agentes sociales e institucionales implicados en las políticas de familia

En relación a la percepción que los agentes sociales e institucionales tienen en relación al diseño y la ejecución del este Plan, las conclusiones que cabe destacar son las siguientes.

- En lo que se refiere al diseño del Plan inicial, se ha puesto de manifiesto por una parte de las personas consultadas, como elemento positivo, el carácter transversal y participativo del proceso de elaboración seguido, que permitió incorporar la perspectiva de un amplio abanico de agentes, así como dotar de un carácter claramente interinstitucional al Plan. En ese sentido, la naturaleza transversal del plan diseñado, independientemente de que pudiera ser excesivamente ambicioso por lo que respecta al número de medidas previstas, implicaba una mirada integral y multidimensional que se valora por parte de estas personas como un avance respecto a planteamientos más sectoriales o limitados. Otras personas sin embargo, más allá del carácter transversal que inicialmente tenía el Plan, han hecho referencia al, a su juicio, excesivo grado de detalle y exhaustividad del documento, que incluía más de 160 medidas concretas, de relevancia muy desigual. Si bien algunas de ellas podrían considerarse claves para la articulación de las políticas familiares en Euskadi, otras tenían un alcance más limitado o sectorial y contribuían, desde esta perspectiva, a añadir complejidad y, sobre todo, dispersión al Plan. Se plantea en ese sentido la idea de que un número excesivo de medidas no es un enfoque adecuado, y que el hecho de tratar de

dar respuesta a todas las problemáticas relacionadas con un área o temática al mismo tiempo no favorece el cumplimiento de las medidas ni la operatividad del Plan, sino que, al contrario, favorece la dispersión conceptual y operativa.

- A partir de esas consideraciones, algunas personas manifiestan la conveniencia de optar por planes más focalizados y más orientados a unas medidas específicas, a partir de una priorización de necesidades verdaderamente consensuada y de una definición común de lo que debe ser, y lo que no debe ser, una política familiar. Se plantea en ese sentido la idea de que las políticas de familia, en la medida en que son una política transversal que exige un abordaje integral, requieren de un consenso amplio que no se limite a un Plan o incluso a una Ley, sino que se base en acuerdos sociales y políticos amplios, reales y sólidos (fundamentalmente, en el ámbito político, pero también entre los propios agentes sociales y, sobre todo, aquellos relacionados con el mundo del trabajo y la empresa).
- En lo que se refiere al proceso de reformulación del Plan realizado en 2013, algunas personas consideran que supuso una mejora importante, en la medida en que permitió –o hubiera podido permitir– concretar esfuerzos y ejes de actuación. Se señala además que la priorización vino también obligada por las restricciones presupuestarias existentes en aquellos años. Para otras personas, sin embargo, el ejercicio de focalización o priorización realizado vació de contenido y desnaturalizó el Plan, sin conseguir sin embargo una mayor capacidad de desarrollo de las medidas consideradas prioritarias.
- También se han planteado algunas consideraciones en los cuestionarios y grupos de discusión respecto a la dificultad de delimitar el ámbito específico en el que un Plan de estas características debería centrarse. En ese sentido, mientras que algunas personas parecen inclinarse hacia una concepción de estos planes –y de las políticas de familia– más orientadas a las familias con hijos e hijas y, por tanto, a la infancia, otras mantienen una consideración más amplia de las políticas familiares, que aborde también las necesidades familiares que no necesariamente están relacionadas con la reproducción o la crianza e incluso que se abra –como hace la propia Ley 13/2008– a cuestiones relacionadas con el cuidado de las personas mayores o dependientes, los patrones de composición y relación intrafamiliar, etc.
- A la hora de valorar en términos cualitativos las diferentes líneas de actuación incluidas en el Plan, se destaca especialmente el impulso de los programas de parentalidad positiva, que –en consonancia con el análisis realizado en las páginas anteriores– se considera con diferencia el ámbito que ha experimentado un mayor desarrollo. Se considera, además, que las acciones en el ámbito de la parentalidad positiva tienen un importante potencial a la hora de prevenir y detectar de forma precoz las situaciones de riesgo y desprotección entre las familias, si bien, la mayoría de las personas creen que estas acciones deberían tener un enfoque universalista y no centrarse únicamente en las familias en situación de riesgo o desventaja social. Existe, en resumen, un importante consenso en que la parentalidad positiva debería ser uno de los ámbitos de actuación incluidos en el futuro plan de apoyo a las familias y algunos agentes identifican la necesidad de dar un nuevo impulso a las acciones ya emprendidas, pues señalan que ha tenido lugar un cierto repliegue hacia el final del periodo de vigencia del Plan.
- En lo que se refiere a las ayudas económicas, en algunos casos, se considera que su mejora o al menos mantenimiento –en un contexto económico y presupuestario muy complicado– supone una de las principales aportaciones de este Plan. Junto a estas opiniones, también se señalan algunas de las limitaciones del sistema de prestaciones familiares establecido en la CAPV, tanto desde el punto de vista de su cuantía como de los problemas presupuestarios y de gestión que han rodeado a estas prestaciones, especialmente cuando se introducen criterios relacionados con la renta de las unidades familiares.
- En general, en relación a las medidas para el impulso de la conciliación de la vida familiar y laboral, las personas que han participado en el debate reconocen los avances que se han producido, si bien los limitan muy especialmente a las administraciones públicas, destacándose la relativamente menor atención que se ha dado a la conciliación en el ámbito de la empresa privada. En cualquier caso, para algunas de las personas consultadas, la cuestión de la conciliación de la vida familiar y

laboral no ha recibido en los cuatro años de vigencia del Plan ni la atención ni el impulso político que la importancia del tema requería, lo que ha generado problemas, e incluso desincentivos al uso de las medidas que favorecen la conciliación.

- Las cuestiones relativas a la arquitectura institucional, a la gobernanza y al liderazgo en relación a las políticas de familia han sido también ampliamente debatidas en los grupos de discusión. En relación a esa cuestión, cabría señalar que, para algunas de las personas consultadas, una de las principales limitaciones del Plan y, de hecho, una de las razones que explica el escaso desarrollo de una buena parte de sus medidas radica en la falta de liderazgo y de impulso político. También se plantea en este debate el escaso protagonismo que han tenido los organismos de representación que la Ley de Familia prevé, y que no parecen haber cumplido durante los últimos años el papel que la Ley les atribuye, o no al menos con la suficiente intensidad.
- Durante los debates surge la cuestión de la capacidad real que existe para que, como política transversal, las políticas o perspectivas familiares puedan ser asumidas desde otros Departamentos de la administración o del propio Gobierno Vasco. En ese sentido, algunas personas sostienen que, dados los escasos medios y el escaso peso específico de esta materia en el conjunto del mapa institucional vasco, la idea de la transversalidad pierde en la práctica toda su capacidad. Se plantea a partir de esa reflexión la necesidad de que las políticas de familia –como las de igualdad de género o derechos humanos– sean ubicadas en otro ámbito de la administración autonómica distinto del Departamento de Empleo y Políticas Sociales –más concretamente en el ámbito de la Lehendakaritza–, de cara a visualizar e impulsar el papel central, y transversal, de este tipo de políticas. Se plantea en ese sentido que la creación de un Instituto Vasco de la Familia –con funciones y dimensiones similares a los de otros institutos, como Emakunde– permitiría dar a las políticas de familia los recursos personales y la visibilidad institucional de las que carecen en la actualidad.
- Más allá de los medios y la capacidad de impulso político de la Dirección de Política Familiar y Comunitaria, durante los debates surge también el debate sobre el papel que otras instituciones deberían jugar en el ámbito de las políticas familiares. En ese sentido, se plantea por una parte la necesidad de que el Departamento de Educación asuma un papel mucho más proactivo –y muestre una mayor sensibilidad– en determinadas cuestiones (como la cuestión de los horarios o las dificultades para garantizar una equidad educativa real). También se pone de manifiesto la necesidad de reflexionar sobre el papel que Diputaciones y Ayuntamientos han de jugar en el marco de las políticas de familia.

En resumen, parece claro que, para algunas de las personas consultadas, el principal logro del Plan ha sido el de mantener el sistema de ayudas en un momento de restricciones presupuestarias, es decir, mantener un suelo básico en un momento, económica y presupuestariamente hablando, muy adverso. Se destaca también, como un avance importante, las mejoras alcanzadas en cuanto a sensibilización social y en cuanto a la inclusión de las políticas de familia en la agenda institucional, así como los avances en el reconocimiento de las nuevas formas y realidades familiares. A la hora de identificar los aspectos negativos, y en consonancia con lo señalado hasta ahora, la principal crítica se centra en lo que se entiende como falta de ambición a la hora de impulsar unas políticas de familia de mayor alcance y mejor articuladas. Se critica en ese sentido la renuncia al objetivo de convergencia con Europa y la escasa atención que en la práctica se ha dado al paradigma de la inversión social, que, como se ha dicho antes, da a las políticas de familia una nueva centralidad y permite articular un nuevo relato sobre su importancia. Se critica, en definitiva, lo que se entiende como una mirada de corto alcance, que impide hablar de una verdadera política familiar en Euskadi.

Si bien algunas de estas limitaciones se contextualizan en la escasez de recursos y las dificultades presupuestarias que han caracterizado la legislatura, se señala también por parte de algunas personas que muchas de las actuaciones realizadas no requerían tanto de un gasto económico como de voluntad y consenso político para sacarlos adelante.

Finalmente, de cara a la realización de un nuevo Plan, junto a la necesidad de definir adecuadamente el concepto y el contenido de las políticas familiares (aclarando por ejemplo en qué medida han de vincularse o no a las políticas de infancia), una de las cuestiones básicas que se plantean es la referente a la conveniencia

de que se incorporen a ella algunos aspectos poco o sólo tangencialmente abordados en los anteriores planes de familia. Entre ellas, se destaca la cuestión de la natalidad, la cuestión de la emancipación juvenil –en la medida en que se considera que es positivo favorecer la formación de nuevas familias e, indirectamente, la natalidad– y la cuestión de la pobreza infantil, en la medida en que hablar de pobreza infantil equivale a hablar de pobreza entre las familias con hijos/as.

5.2. Algunas reflexiones de cara a la rearticulación de las políticas de familia en la CAPV

Los datos y opiniones que se han recogido en esta evaluación permiten apuntar algunas cuestiones de interés en relación a la articulación de las políticas de familia en la CAPV y, más concretamente, en relación al diseño de un nuevo Plan de Apoyo a las Familias en la CAPV. Las consideraciones que se plantean a continuación no se refieren tanto al contenido o a las medidas del Plan, como a algunos aspectos relativos a su diseño y definición.

- En ese sentido, una de las cuestiones que debería ser revisada se refiere a la propia definición de las políticas de familia, cuya delimitación no es siempre evidente. En ese sentido, parece necesario reflexionar sobre si determinadas cuestiones deben o no formar parte de un plan de estas características y, sobre todo, en qué medida las políticas de familia deben estar o no vinculadas de forma directa a las de infancia, en la línea del paradigma de la inversión social. En ese mismo sentido, es también necesario reflexionar sobre el grado en el que las cuestiones relacionadas con la atención a las personas dependientes y las relacionadas con la mejora de las relaciones intergeneracionales deben o no formar parte de un plan de estas características.
- Una de las cuestiones esenciales de cara a la formalización de un plan de estas características se relaciona con el grado de focalización que debe tener y con su exhaustividad. En ese sentido, para evitar el riesgo de dispersión, la experiencia de este III Plan Interinstitucional de Apoyo a las Familias permite pensar en la necesidad de planes centrados en pocas medidas, de carácter prioritario y suficientemente consensuadas, frente a la opción de elaborar planes muy amplios y exhaustivos, con una gran cantidad de medidas, no siempre relevantes o consensuadas, cuya gestión resulta además compleja debido al carácter interinstitucional y multidimensional de este tipo de Planes.
- En todo caso, esa focalización no cuestiona la necesidad –en el ámbito de las políticas de familia al menos– de elaborar planes de carácter transversal e interinstitucional, que impliquen tanto a la Dirección de Política Familiar y Comunitaria como al resto de los departamentos del Gobierno Vasco, con especial atención a los de Salud, Educación, Cultura y Servicios Sociales. Es además imprescindible revisar el papel que en relación a las políticas de familia tienen las Diputaciones y los Ayuntamientos, especialmente, en el caso de los primeros, en lo que se refiere a la provisión de prestaciones económicas por hijo a cargo y, en el caso de los segundos, a la consolidación de una oferta suficientemente amplia de servicios y equipamientos socioculturales y socioeducativos.
- También debe realizarse una reflexión sobre los contenidos y materias en los que debe centrarse un plan de estas características: frente a la decisión de centrar este III Plan en un grupo de ámbitos temáticos muy determinado, el análisis de las necesidades y problemas de las familias vascas permite pensar que deberían ser también abordadas otras cuestiones de vital importancia para el futuro de las familias vascas, como la emancipación de las personas jóvenes, la desigualdad educativa, la igualdad de género, la transmisión intergeneracional de la pobreza o las dificultades para la movilidad social, además de otras cuestiones relacionadas con el adecuado funcionamiento interno de las familias en cuanto a la atribución de roles, el reparto de las tareas, la mediación en casos de crisis o el impulso de los programas de parentalidad positiva.
- Finalmente, el diseño de un plan de estas características debería también centrar su atención en la cuestión del liderazgo político en cuanto a la ejecución de las diversas medidas –esencial en toda política social de carácter transversal–, en la gestión del conocimiento asociado a estas materias y en la creación y mantenimiento de un sistema sólido de seguimiento de la ejecución de las medidas y de su impacto.

-