

## LAS MADRES SIN RECURSOS: POLÍTICA E INTERVENCIÓN <sup>1</sup>

Eva Rubio Guzmán  
Santa Lázaro Fernández  
Profesoras de la Universidad Pontificia Comillas

### 1. Introducción: la aparición de nuevas formas familiares

Las circunstancias sociales de las últimas décadas, han traído consigo cambios en la estructura familiar en nuestro país, principalmente derivados de la ampliación y incorporación de la mujer al mercado laboral y de la regularización legal de las rupturas matrimoniales vinculadas a la aprobación de la ley del divorcio y, como consecuencia, cabe decir que la familia española actual viene marcada por la diversidad.

Tal y como indica Meil (2002) existe una pluralización de los modos de entrada, permanencia y salida de la vida familiar. El incremento de la libertad de elección y decisión favorece el surgimiento de proyectos de vida familiar diferentes a los tradicionales que, incluso permiten a un individuo experimentar varios de ellos a lo largo de su vida. De hecho, se valora enormemente la familia, pero ha cambiado el concepto que se tiene de la misma, conviviendo en la actualidad “viejas” y “nuevas” formas familiares que esperans legitimación social.

Uno de los modelos familiares cuya presencia ha crecido, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, es el de las denominadas familias monoparentales. Siguiendo el criterio establecido en el “Final Report of Parent Families in the European Community”, Familia Monoparental es “aquella formada por un progenitor que sin convivir con su cónyuge ni habitando con otra persona, convive al menos con un hijo dependiente y soltero”<sup>2</sup>. No se trata de un fenómeno nuevo, sino en aumento en los últimos años, lo novedoso es que están encabezadas por mujeres separadas, divorciadas o solteras y no básicamente por mujeres viudas como venía ocurriendo o tradicionalmente (Flaquer, 2000).

Según Iglesias de Ussel (1995) estas familias pueden clasificarse distinguiendo entre las vinculadas a la natalidad: madres solteras; las vinculadas al abandono de familia, anulación del matrimonio, separación de hecho del matrimonio, separación legal, divorcio y viudedad; las vinculadas al ordenamiento jurídico: adopción por solteros; y las vinculadas a situaciones sociales como la hospitalización, encarcelación, emigración y trabajo de la pareja en localidades distantes. Estos tipos de familias presentan características que dependen de una vez de factores tales como el sexo, el status social, la educación, el nivel económico o su red de relaciones sociales y familiares, por lo que se puede afirmar que la monoparentalidad no es una categoría homogénea.

Según datos del último censo del 2001, las familias monoparentales españolas suponen un 14,8% del total de núcleos familiares censados, lo cual casi duplica el porcentaje recogido en el censo del año 1991, que ascendía al 8,6%. Si se toman en cuenta solamente los núcleos familiares con hijos, el porcentaje de familias monoparentales

<sup>1</sup>Publicado en Fernando Vidal (dir.), 2006: La exclusión social y el Estado de bienestar en España. Icaria, Barcelona.

<sup>2</sup>En Gotzone Mora, 1999: 382.

asciende a un 20,3%. Estos datos acercan nuestro país a la media de la Unión Europea donde este tipo de hogares representaba el 14% del colectivo integrado por las familias con menores a cargo, según datos de EUROSTAT de 1998<sup>3</sup>. El 80,5% de los hogares monoparentales en España está encabezado por una mujer y de ellas, el grupo más numeroso lo constituyen las mujeres viudas, con un 47%, seguidas de las mujeres separadas, el 16,6%, las casadas, el 15,2%, las solteras, el 11,2% y finalmente las mujeres divorciadas que suponen el 10%.

A pesar de su creciente presencia, la familia monoparental sigue teniendo una connotación negativa, siendo considerada como “incompleta”, “rota”, “sin padre” etc., jugando en esta percepción un papel decisivo la dimensión de género, dado el alto porcentaje de monomarentalidad.

El modelo de familia normativo es el biparental, lo que, tal como se verá más adelante, coloca a las familias monoparentales en situación de desigualdad y con un claro riesgo de exclusión social, estando vinculadas al problema de la feminización de la pobreza y ampliamente representadas en el grupo de los hogares pobres<sup>4</sup>. Según el Informe de 2004 sobre igualdad entre hombres y mujeres elaborado por la Comisión de Comunidades Europeas, al carecer de ingresos propios, las mujeres se enfrentan a enormes dificultades económicas cuando experimentan una ruptura familiar y viven solas con los hijos. Según muestran los datos de EUROSTAT (2003), el 35% de las familias monoparentales viven en la pobreza. De hecho, según señala Simón Alfonso (2000), este tipo de familias es uno de los grandes grupos receptores de las rentas mínimas, suponiendo entre un 30% y un 40% de sus beneficiarios.

La vulnerabilidad económica de estas mujeres es consecuencia de su difícil inserción laboral, que suele desarrollarse en el ámbito de la economía sumergida (frecuentemente en el servicio doméstico) y el empleo precario. A ello contribuye decisivamente el bajo nivel formativo y la falta de cualificación profesional, además de las dificultades de conciliación laboral y familiar que son aún mayores cuando las redes familiares y de apoyo no son suficientes. Los graves problemas de vivienda que suelen afrontar, contribuyen a terminar de configurar el panorama de soladoren que transcurre la vida de estas familias.

## 2. Las Políticas de Atención a las Familias

El fundamento jurídico de las políticas familiares descansa en la Constitución española de 1978 que, en su artículo 39, legitima acciones positivas a favor de la familia por parte de todos los poderes públicos, sin determinar el contenido de las mismas, aunque sí sus destinatarios, estableciendo que: *“los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”*.

Según Iglesias de Ussel (1998) la protección social a la familia puede justificarse apelando a múltiples razones entre las que destaca: su alta valoración para la ciudadanía como pilar del bienestar colectivo; su acción protectora en tiempos de crisis económica y de empleo y su papel en la atención a las personas dependientes; su relevancia en el desarrollo de la identidad personal; su centralidad en el reconocimiento social de la

<sup>3</sup> Simón Alfonso: 2000: 49.

<sup>4</sup> Según Meil (2002: 102) las rupturas conyugales comportan el aumento de los riesgos y de los costes derivados de la asunción de responsabilidades familiares.

maternidad; y la necesidad de reducir los efectos negativos que la crianza de los hijos tiene en la renta.

La evolución de las políticas familiares en el siglo XX viene marcada por algunos momentos clave que recoge Gauthier (1996) en el siguiente cuadro.

Hitos en el desarrollo de las políticas familiares	
Período	Hitos
1. 1870-1929	Primeros planes de permisos de maternidad (retribuidos y no retribuidos). Medidas sanitarias y de bienestar preventivas para madre e hijos pequeños. Subsidios para madres, viudas y huérfanos en estado de necesidad. Legislación muy estricta sobre la prohibición de la abortos y la contracepción.
2. 1930-1944	Subsidios para trabajadores con hijos dependientes (y a sean gratificaciones a causa de la carestía de la vida o bienes subsidios familiares) Políticas pro-natalistas explícitas (en algunos países como Francia, Alemania, Italia, Japón y España)
3. 1945-1959	Subsidios familiares universales (en algunos países con una cobertura limitada inicial que gradualmente se extendió a todas las familias y a todos los hijos menores) Actualización de los programas de permisos de maternidad. Otras prestaciones a las familias en el campo de la seguridad social, de la vivienda y de la salud.
4. 1960-1974	Prestaciones bajo condición de recursos para familias con rentas bajas y prestaciones específicas para familias monoparentales. Reforma de las desgravaciones fiscales para personas con hijos a cargo. Liberación de la legislación sobre la contracepción y el aborto (en algunos países)
5. 1975-	Nueva actualización y mejora de los programas de permisos de maternidad. Otras prestaciones para padres trabajadores. Política familiar integral (en algunos países) Aumento de las guarderías financiadas. Reforma de los subsidios familiares e introducción de una prueba de recursos (en algunos países) Liberación de la legislación sobre aborto (en algunos países)

El ritmo de desarrollo de las políticas familiares diferenciales respecto al resto de países europeos de regímenes políticos sucedidos en nuestro país en las políticas familiares de la Segunda República irrupción de la dictadura franquista. En este nuevo impuesto como la única modalidad válida en la sociedad española. Cobos y Trigueros (2002) señalan como objetivo de estas políticas el incremento de la natalidad basado en el modelo de familia católica, privilegiando a los padres y alejando a las mujeres del ámbito laboral. La intensa carga ideológica de las políticas familiares en este período, impide tomar en consideración otras formas familiares.

Hay acuerdo generalizado en considerar que con el advenimiento de la democracia, la política familiar pretendió, ante todo, desmarcarse de cualquier rasgo que pudiera asemejarse al período anterior. Ello se tradujo en un conjunto de medidas prácticamente

invisibles y orientadas hacia el asistencialismo<sup>5</sup>. Habrá que esperar hasta la década de los noventa para que puedan apreciarse mayores cambios que, tal como señala Rubio Barceló (2002) se producen sólo tras iniciativas europeas. Sin embargo es importante recordar que tras la aprobación de la Constitución española vigente, se reconoció la igualdad entre hombres y mujeres y se eliminó la autoritaridad masculina y la dependencia femenina en que se apoyaba la familia tradicional patriarcal. Asimismo, en 1981, la Ley del divorcio incorporó la posibilidad de formalización legal de la ruptura matrimonial.

Aunque, con el paso del tiempo, los diferentes partidos políticos han incluido en sus programas electorales medidas para mejorar las condiciones de vida de las familias españolas, éstas no se han materializado posteriormente. Como consecuencia, en la actualidad perviven medidas anacrónicas procedentes de la política familiar del anterior régimen que no se adecuan a las características de la familia española actual. (Rodríguez y Méndez, 2003).

En materia de inversión en protección a la familia en relación con el resto de los países de la Unión Europea, España se sitúa en las últimas posiciones junto con Grecia e Italia. Como se puede ver en la tabla adjunta, los gastos en inversión social son los más bajos de la Unión Europea y prácticamente no han variado en los últimos años. La misma tendencia se aprecia en relación a las inversiones en protección de la familia y los hijos en que las cifras muestran una evolución mínima desde un 2,3% en 1996 a un 2,7% en el año 2000.

Según Simón Alfonso (2000) en los países de la Europa mediterránea existe una tendencia a plantear políticas de asistencia social prioritariamente dirigidas a familias en probado estado de necesidad, que no son extensibles al resto de la población por lo que se convierten en servicios de una enorme discrecionalidad. La atención a la infancia menor de tres años, es un ejemplo de ello, ya que solamente un 2% acuden a centros públicos, dejando la atención del resto en manos de cuidado informal y de los centros escolares, que asumen tareas de cuidado que no les son propias como consecuencia de la cada vez más temprana incorporación de los menores al sistema educativo.

---

<sup>5</sup>La ayuda por hijos de jadeser universal y requiere de una prueba de recursos.

**Tabla: Gastos en prestaciones de protección social en los Países de la Unión Europea.**

	DISTRIBUCIONES PORCENTUALES														
	VEJEZ		ENFERMEDAD		INVALIDEZ		SUPERVIVENCIA			DESEMPLEO		FAMILIA, HIJOS		OTRAS	
	1996	2000(1)	1996	2000(1)	1996	2000(1)	1996	2000	(1)	1996	2000(1)	1996	2000(1)	1996	2000(1)
<b>UNIÓN EUROPEA</b>	<b>40,0</b>	<b>41,5</b>	<b>26,7</b>	<b>27,3</b>	<b>8,1</b>	<b>8,1</b>	<b>5,0</b>	<b>4,9</b>	<b>8,1</b>	<b>6,3</b>	<b>8,3</b>	<b>8,2</b>	<b>3,8</b>	<b>3,7</b>	
Bélgica	31,8	33,5	24,7	25,1	8,7	8,7	10,7	10,3	12,8	11,9	8,7	9,1	2,6	1,4	
Dinamarca	38,8	38,0	17,7	20,2	10,7	12,0	0,1	0,0	13,8	10,5	12,4	13,1	6,4	6,1	
Alemania	39,8	40,6	29,7	28,3	7,2	7,8	1,8	1,6	9,2	8,4	9,5	10,6	2,9	2,6	
Grecia	49,9	46,1	25,1	26,6	4,8	5,1	3,3	3,3	4,2	6,2	8,7	7,4	4,0	5,4	
<b>España</b>	<b>40,4</b>	<b>42,1</b>	<b>28,9</b>	<b>29,6</b>	<b>7,6</b>	<b>7,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,2</b>	<b>14,5</b>	<b>12,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,7</b>	<b>2,0</b>	<b>1,6</b>	
Francia	37,4	38,1	28,2	29,1	5,9	5,8	6,2	5,9	8,0	6,9	9,9	9,6	4,4	4,5	
Irlanda	19,5	19,5	35,2	41,2	5,0	5,3	6,2	5,9	15,5	9,7	13,1	13,0	5,5	5,5	
Italia	51,9	52,7	23,2	24,9	7,1	6,0	11,3	10,7	2,8	1,7	3,5	3,8	0,1	0,2	
Luxemburgo	40,0	36,9	26,1	25,2	12,7	13,7	3,6	3,0	3,4	3,3	13,0	16,6	1,2	1,2	
Países Bajos	33,7	37,0	27,6	29,3	12,2	11,8	5,8	5,4	10,0	5,1	4,4	4,6	6,3	6,8	
Austria	38,1	38,4	25,2	26,0	7,8	8,2	10,6	9,9	5,8	4,7	11,0	10,6	1,5	2,1	
Portugal	37,1	38,3	31,1	30,6	12,7	13,0	7,5	7,3	5,8	3,8	5,3	5,5	0,5	1,5	
Finlandia	29,9	31,8	21,4	23,8	14,7	13,9	3,9	4,0	14,0	10,4	12,5	12,5	3,6	3,5	
Suecia	36,8	36,9	21,9	27,1	11,6	12,0	2,4	2,2	10,3	6,5	10,8	10,8	6,0	4,5	
Reino Unido	40,1	43,5	24,0	25,9	10,5	9,5	3,9	4,2	4,9	3,2	8,9	7,1	7,7	6,8	

(1) Datos provisionales para Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido, y estimados para Bélgica.

## 2.1. Las Medidas de Protección de la Familia en España

Las líneas de protección social desarrolladas en España están determinadas, tal como se ha indicado, por el protagonismo del modelo de familia nuclear tradicional biparental, lo que conlleva al menos dos consecuencias relevantes. En primer lugar, fortalece la distribución tradicional de funciones, el varón sustenta el hogar y trabaja fuera de él, y la esposa responsable de la crianza de los hijos y el cuidado de la familia; así, tal como señala Meil (2002), es el marido el que se incorpora al mercado de trabajo y obtiene una protección social que se extiende después a todos los familiares económicos dependientes de él y con los que convive. En segundo lugar, el acceso a la protección social sólo es posible si existe previamente una vinculación formal de parentesco respecto al asegurado, lo cual deja fuera otros modelos familiares diferentes.

Los distintos niveles de la Administración Pública, están implicados en el desarrollo de las medidas de protección familiar y actúan coordinadamente en su implementación. En especial, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos han adquirido un creciente protagonismo en su diseño e incorporación, dado que todas las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, hacen referencia a las necesidades de atención a los problemas familiares. (Iglesias de Ussel, 1998)

Al proceder a revisar las prestaciones de protección familiar en España, se constata que la Prestación por hijo a cargo es una de las de mayor tradición. Esta es una prestación económica, en sus modalidades contributiva y no contributiva, dirigida a quienes tienen a su cargo hijos menores de dieciocho años o mayores con minusvalía en grado igual o superior al 65%, así como a los huérfanos de padre y madre y los abandonados por sus padres, se encuentren o no en acogimiento familiar. Se considera un hijo a cargo aquel que viva con el beneficiario y asuma sus gastos. La Ley 26/1990, de 20 de diciembre, y el Real Decreto 356/1991, de 15 de marzo, revalorizan el importe de la asignación, pero limitan el acceso, pasando a concederse bajo condiciones de recursos.

Tradicionalmente, en España existieron hasta 1990, premios de nupcialidad y de natalidad con un importe de 6000 y 3000 pesetas, respectivamente. Igualmente, existió hasta 1985 una prestación por esposa a cargo con un importe de 375 pesetas mensuales. Estos premios podían considerarse parcialmente establecidos a partir del Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero, sobre mejoras de la protección familiar de la Seguridad Social, se instauró una prestación económica de pago único de 75.000 pesetas por cada hijo nacido a partir del tercero, pudiendo beneficiarse de ella, familias que no superasen el nivel de ingresos establecido para la percepción de subsidio familiar por hijo a cargo. Este mismo decreto-ley instituyó unas prestaciones de pago único con ocasión de parto múltiple que no se sometían a condición de recursos, consistentes en una paga de cuatro, ocho o doce veces el salario mínimo, según que se produjera el nacimiento de gemelos, trillizos o cuatrillizos (o más hijos).

Otra modalidad de protección familiar son las prestaciones por muerte y supervivencia, en especial las pensiones de viudedad y orfandad. Las pensiones de viudedad se dirigen al cónyuge superviviente, siempre que haya existido un vínculo matrimonial o separación judicial o divorcio y que el causante hubiera cubierto un periodo mínimo de cotización. La pensión de orfandad beneficia a los hijos e hijas del causante, menores de 21 años o mayores incapacitados a la fecha del fallecimiento de aquel, cualquiera que sea su filiación (incluidos los adoptivos y los aportados al matrimonio). Estas prestaciones

extienden su acción protectora sobre toda la unidad familiar. También hay que hacer referencia a las pensiones y subsidios familiares que benefician a los parientes por consanguinidad que sean nietos, hermanos, madre, abuelos, padre y abuelos del sujeto causante y que cumplan ciertos requisitos entre los cuales cabe mencionar haber convivido con el causante y sus expensas con los años de antelación al fallecimiento de aquél, no tener derecho a pensión pública y carecer de medios de subsistencia.

Una de las medidas más claras de protección familiar es la dirigida a las familias numerosas. El sistema actual tiene su origen en la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección de las familias numerosas, que fue posteriormente modificada por la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y actualizada por el Real Decreto 1801/1995, de 3 de noviembre, que amplió la consideración de familia numerosa a partir de tres hijos. Tienen derecho al título oficial de familia numerosa aquellas familias con tres o más hijos a cargo tanto si son monoparentales como biparentales; en el caso de las familias biparentales los hijos han de ser comunes o los padres estar casados. También tienen derecho al título las familias con dos o más hijos cuando el padre y la madre sean minusválidos o estén incapacitados para el trabajo o bien lo estén de los hijos. Las familias numerosas se dividen en tres categorías según el número de hijos a cargo. Son hijos a cargo los menores de 21 años o los mayores de edad hasta los 25 incluidos que acrediten estar cursando estudios. Estas familias obtienen beneficios tales como la exención o reducción de tasas académicas y administrativas, de tarifas de transporte público y gozando de preferencia en la concesión de préstamos o en la adjudicación de viviendas de promoción pública. La cuantía de la reducción está en función de la categoría asignada a cada familia.

Otra de las vías de protección se materializa a través de la política fiscal y de rentas del Estado y específicamente mediante las deducciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Durante el período 1979-1998 las deducciones consistían en un ar de otras deducciones familiares por hijos menores de edad, incapacitados y ascendientes a cargo. Otras deducciones permitían descontar porcentajes de ciertos gastos o inversiones, entre ellos las primas de seguros de vida o invalidez, los gastos por enfermedad y cuotas a sociedades médicas. A ellas se añadió, a partir de 1991, una deducción por gastos de guardería de menores de tres años sujeta al cumplimiento de requisitos muy estrictos. La Ley del IRPF de 1998 supuso un cambio sustancial ya que desaparecieron las antiguas deducciones familiares y se reemplazaron por deducciones de la base imponible. La Ley 46/2002 de 18 de Diciembre de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en un posición relevante. En ella se incorporan nuevas reducciones en la base imponible por hijos menores de tres años, entre otros conceptos. Con la finalidad de compensar los costes sociales y laborales derivados de la maternidad, se agrega un nuevo supuesto de deducción en cuota para las madres con hijos menores de tres años que trabajen fuera del hogar. Por ello, las mujeres con hijos menores de tres años con derecho a aplicación del mínimo por descendientes, que realicen una actividad por cuenta ajena o propia, que estén dadas de alta en régimen de Seguridad Social o Mutuality correspondiente, podrán minorar la cuota diferencial del Impuesto hasta en 1200 € anuales por cada hijo menor de tres años.

También han de tenerse en cuenta otras deducciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aunque a priori no tengan carácter familiar, como las desgravaciones

por adquisición de vivienda, que benefician especialmente a los contribuyentes con rentas medias y altas, y las de la prestación y subsidio por desempleo, cuyos perceptores son trabajadores fijos en paro. En opinión de Flaquer (2000), este tipo de desgravaciones son más regresivas y, por consiguiente, benefician más a los contribuyentes pertenecientes a los tramos más elevados de renta y amplían las diferencias entre las familias de clase media y altas de condición más modesta..

En los últimos años, la conciliación de la vida familiar y laboral se ha constituido como uno de los puntos centrales de la protección familiar. Estas necesidades son consecuencia de la masiva incorporación de las mujeres al mundo laboral. Esta nueva realidad plantea “una difícil problemática que debe abordarse, no solo con importantes reformas legislativas... sino con la necesidad de promover adicionalmente servicios de atención a las personas, en un marco más amplio de política de familia” (Ley 39/1999).

Con fecha 5 de Noviembre de 1999, se aprueba la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Esta ley, en su exposición de motivos, expresa su intención de introducir “cambios legislativos en el ámbito laboral para que los trabajadores puedan participar de la vida familiar, dando igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Trata además de guardar un equilibrio para favorecer los permisos por maternidad y paternidad sin que ello afecte negativamente a las posibilidades de acceso al empleo, a las condiciones del trabajo y al acceso a puestos de especial responsabilidad de las mujeres. Al mismo tiempo se facilita que los hombres puedan ser copartícipes del cuidado de sus hijos desde el mismo momento del nacimiento o de su incorporación a la familia”. Esta ley supone la última adaptación de la legislación española a las Directivas 92/85/CEE del Consejo de 19 de Octubre de 1992 y 96/34/CEE.

Como aportaciones concretas, introduce modificaciones en diferentes textos legales, entre ellos el Estatuto de los Trabajadores, en lo relativo a permisos y excedencias relacionadas con la maternidad, paternidad y cuidado de la familia:

- Se incorporan los supuestos de accidente y de hospitalización en los permisos o ausencias retribuidas.
- Se flexibiliza el derecho al permiso de lactancia.
- Se amplía el derecho a la reducción de jornada y excedencia a los trabajadores que tengan que ocuparse de personas mayores y enfermas.
- Se facilita a los hombres el acceso al cuidado del menor desde el momento del nacimiento o incorporación a la familia.
- Se amplía el permiso de maternidad en dos semanas más por cada menor en el caso de parto múltiple.
- Se modifican los permisos por adopción y acogimiento permanente y pre-adoptivo, sin distinción en la edad de los menores que generan este derecho, siempre que se trate de menores de 6 años.
- Se establece la reducción de jornada o excedencia por cuidado de familiares que por edad, accidente o enfermedad no puedan valer por sí mismos.
- Se modifican las causas de extinción del contrato de trabajo: el despido no podrá ser motivado por embarazo, solicitud o disfrute de los permisos por maternidad, paternidad, o cuidado de familiares, o despido de trabajadores con contrato de trabajos suspendido.

- No se computan como faltas de asistencia a efectos de extinción del contrato de trabajo por absentismo laboral, las motivadas por enfermedad causadas por el mismo, el parto y la lactancia.

Aunque esta ley supone un avance, no ha cubierto las expectativas de la sociedad española y presenta limitaciones vinculadas a su orientación preferente hacia las reformas en el ámbito laboral más que al prestación de servicios efectivos.

Más recientemente se produce una aportación importante en materia de políticas familiares: el gobierno español presenta el “Plan Integral de Apoyo a la Familia” para el período 2001-2004, (aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de Noviembre de 2001), que constituye una estrategia integral orientada a dar respuesta unitaria a las políticas de atención y apoyo que requiere la familia. Este plan tal y como se indica en su Introducción: “*contiene medidas para avanzar en la efectiva conciliación de la vida familiar y laboral, mejorar la calidad de vida familiar y garantizar el principio de continuidad demográfica o relevo generacional. No se trata en ningún caso de hacer políticas que interfieran en la vida de las familias, sino de facilitar que éstas puedan tener la seguridad y estabilidad necesarias para tomar sus propias decisiones*”. Este plan tiene como objetivos incrementar la calidad de vida de las familias, fomentar la solidaridad intergeneracional, apoyar a la familia como garante de cohesión social y prestar apoyo a las familias en situación de riesgo social. Propone, para el logro de los mismos, el desarrollo de las siguientes líneas estratégicas:

- **Política fiscal y de rentas** : ayuda a las madres en los tres primeros años de maternidad, ayuda especial a las familias numerosas, ayuda fiscal al empleo de familias con hijos, ayuda fiscal a las familias paradas a cuidado de hijos y ascendientes, mejora del tratamiento fiscal del alquiler de viviendas, compensación de las declaraciones del IRPF de los cónyuges, actualización de las bonificaciones del impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para la transmisión de la vivienda habitual, reducción del impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para los minusválidos.
- **Mejora de las prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo** : ampliación del límite máximo de ingresos anuales establecidos para el acceso a las prestaciones por hijo a cargo, actualización de su cuantía, incremento de la cuantía por nacimiento de hijo, extensión del derecho a prestaciones familiares a los supuestos de adopción y acogimiento.
- **Conciliación de la vida familiar y laboral:** desarrollo reglamentario de la Ley de conciliación de vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, fomento de la contratación de mujeres tras la maternidad y de madres y padres solteros en paro, elaboración de un código de buenas prácticas en materia de conciliación, incremento de los servicios de atención a la infancia y de las prestaciones de ayuda a domicilio y teleasistencia además de estancias diurnas y temporales en residencias y facilitar la vida laboral de los mayores.
- **Política de Vivienda** : oferta de viviendas de protección social a familias con menores niveles de ingresos, aumento del tamaño de las viviendas para familias numerosas, establecimiento del número de hijos como criterio preferencial para

el acceso a viviendas de protección y orientación familiar a las políticas autonómicas de vivienda.

- **Acceso a nuevas tecnologías:** impulso del programa “Internet para Todos” con especial incidencia en jóvenes, amas de casa y personas mayores, impulso de la reducción del 40% de la tarifa plana ADSL para colegios y bibliotecas públicas, mejora de la protección a la infancia en el uso de Internet, acceso de las nuevas tecnologías a las nuevas viviendas, desarrollo de la comunidad virtual escolar y desarrollo de nuevas propuestas de teleasistencia destinadas a enfermos y mayores.
- **Revisión del derecho de familia :** garantía del derecho de visita de abuelos a nietos en casos de divorcio o separación, tipificación como delito la sustracción de menores, afrontamiento del incumplimiento reiterado del régimen de visitas en casos de separación o divorcio, análisis y modificación del ejercicio de la patria potestad en casos de separación o divorcio.
- **Desarrollo de los servicios de orientación y/o mediación familiar :** promoción de programas de orientación familiar, mediación y puntos de encuentro familiar en todas las comunidades autónomas.
- **Apoyo a familias en situaciones especiales :** mejora de las pensiones de viudedad y orfandad, promoción de la inserción facilitando el acceso al mercado laboral, desarrollo de programas de educación familiar y atención de familias desfavorecidas y en situación de riesgo y programas de apoyo a familias monoparentales en situación de dificultad social.
- **Fomento de la participación social y el acceso a la cultura de las familias :** promoción del acceso a bienes y servicios culturales de carácter público, creación de grupo de trabajo sobre familia en el Consejo Estatal de las ONGs, empleo de la Comisión Interministerial Técnica sobre familia como espacio de encuentro y foro de coordinación de las distintas iniciativas, apoyo financiero y asesoramiento técnico a las ONGs, impulso de la publicación de estadísticas e investigaciones científicas sobre la situación familiar y creación de una página web sobre ayuda a las familias.
- **Nueva Ley de protección a las familias numerosas :** elaboración del texto legislativo correspondiente.

## 2.2. Las Medidas de Atención a Familias Monoparentales

Si, tal como se ha expuesto, las actuales políticas de atención familiar en España son claramente insuficientes, esta escasez se agudiza notablemente al hacer referencia a las políticas orientadas específicamente a las familias monoparentales, que son prácticamente invisibles.

A pesar de ello, en la protección social que se dispensa a estas familias se pueden diferenciar dos grandes líneas. En primer lugar las que podrían denominarse medidas de protección indirecta que son aquellas que, aunque están directamente orientadas a las

familias monoparentales, sí protegen a quienes las trabajadoras o ciudadano. En segundo lugar, se incluyen aquellas que en su diseño e implementación se orientan a las familias monoparentales.

encabezan por su condición de trabajadoras y que, por tanto, depende de la situación actual de las mujeres como trabajadoras, para analizar la protección que reciben ellas y, por ende, de sus familias, cuando encabezan hogares monoparentales. Tal y como señala el informe del Consejo Económico y Social (2000): “la trayectoria sociolaboral de las mujeres tiene una incidencia de expectativas de protección social, lo que se refleja en todas y cada una de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social”

Tomando en consideración que la protección social de los individuos se apoya fundamentalmente en el sistema de seguridad social, y que, por tanto, depende de la vinculación de la persona con el mercado de trabajo, se hace necesario aludir a la situación actual de las mujeres como trabajadoras, para analizar la protección que reciben ellas y, por ende, de sus familias, cuando encabezan hogares monoparentales. Tal y como señala el informe del Consejo Económico y Social (2000): “la trayectoria sociolaboral de las mujeres tiene una incidencia de expectativas de protección social, lo que se refleja en todas y cada una de las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social”

Trabajar por imperativo económico, al ser una condición para sobrevivir, limita notablemente las posibilidades de elección (Tobío y Fernández, 1999). Ello hace que, a pesar de que las mujeres se han incorporado al mercado de trabajo, muchas de ellas lo hagan en ocupaciones temporales, con jornadas a tiempo parcial o en la economía sumergida, en la que se encuadran sectores de actividad fuertemente feminizados. A ello se suman las dificultades de conciliación de la vida familiar y laboral que inciden negativamente en el mantenimiento de su actividad laboral<sup>6</sup>. No hay que olvidar además las altas tasas de desempleo femenino.<sup>7</sup>

Aunque las mujeres pueden acceder, en igualdad de condiciones que los varones, a las prestaciones del sistema de Seguridad Social, sin embargo la proporción de mujeres entre los beneficiarios de las prestaciones es aún muy escasa debido a su limitada participación laboral hasta los años ochenta. Esto explica las escasas pensiones de jubilación de titularidad femenina y su inferior cuantía, consecuencia del tipo de actividad desarrollada. Igualmente sucede respecto a las prestaciones por desempleo.

La protección que ofrece la Seguridad Social no es homogénea en los distintos regímenes, pudiendo ser discriminatorios en el caso de sectores fuertemente feminizados. Así ocurre en el Régimen Especial de Empleados de Hogar y en el Régimen Especial Agrario. Respecto al primero, en él no se diferencia entre la

<sup>6</sup> “Son las mujeres las que siguen haciéndose cargo de la mayor parte del trabajo doméstico y familiar. Esto influye en sus patrones laborales y limita su oportunidad para aceptar ocupaciones comparables a aquellas a las que, en general, se dedican los hombres. Los interrumpidos patrones de empleo de las mujeres y su excesiva representación en los trabajos a tiempo parcial y en la mayoría de los puestos de trabajo no estándar pueden repercutir negativamente en sus carreras, sus salarios y sus pensiones. El hecho de que cobren menos, unido a los efectos de la tributación y de las prestaciones, puede hacer que encuentren menos alicientes en incorporarse a un empleo retribuido, como puede ser el caso, en particular de las mujeres con hijos pequeños. (Informe de 2004 sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Comisión de las Comunidades Europeas)

<sup>7</sup> “Tras un período en el que las tasas de desempleo disminuyeron y las diferencias entre mujeres y hombres se redujeron ligeramente, las tasas de desempleo comenzaron de nuevo a aumentar a mediados de 2001 y continuaron haciéndolo en 2002 y 2003. Sin embargo, aunque han seguido rebajándose, las diferencias entre las tasas de desempleo femeninas y masculinas continúan siendo significativas (1,8 puntos porcentuales en 2003). Las mujeres siguen siendo más vulnerables que los hombres al desempleo y la inactividad económica, sobre todo las que tienen niveles educativos inferiores y las de edad más avanzada”. “Según estimaciones recientes de las tasas de desempleo, en 2005 es probable que, en algunos Estados miembros, la tasa de empleo femenina siga estando muy por debajo del objetivo de Lisboa (60%)”. (Informe de 2004 sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Comisión de las Comunidades Europeas)

naturaleza profesional o común de los accidentes o enfermedades sufridos por el trabajador y para acceder a la prestación económica por Incapacidad Temporal se exige un período de carencia de 29 días. En el Régimen Especial Agrario, no se permite la afiliación de las mujeres que realizan su actividad en una explotación familiar, dado que se considera que su rentano es la fuente principal de ingresos de la unidad familiar, lo que implica un trato discriminatorio respecto al varón, que sí puede ser afiliado.

En relación con las prestaciones de la Seguridad Social relativas a la maternidad y a la conciliación laboral y familiar, hay que señalar que las precarias condiciones laborales dificultan el ejercicio y el disfrute de las mismas. El caso de ejercicio del derecho a la reducción de la jornada para atender al cuidado de menores o ancianos, que implica disminución del salario, menor cotización y, por tanto, una inferior base reguladora de las prestaciones; y las excedencias por razones familiares, que pueden interrumpir la carrera de cotización. Respecto a las pensiones de jubilación e invalidez no contributivas, éstas han permitido a numerosas mujeres sin recursos acceder a una pensión por derecho propio, aunque la cuantía y los requisitos de acceso no las alejan del riesgo de pobreza.

En relación a las medidas de protección directamente orientadas a las familias monoparentales, hay que destacar en primer lugar que en España no existe ningún subsidio específicamente dirigido a estas familias. Aunque todos los gobiernos europeos reconocen la problemática de estas familias, ello no se traduce generalmente en acciones concretas. Entre los diversos factores esgrimidos para explicar este hecho, destaca la dificultad para realizar un seguimiento administrativo que garantice la veracidad de la situación de monoparentalidad y se critica que, como consecuencia, el número de familias de este tipo puede variar según la cantidad de ayudas disponibles. Se argumenta también que las medidas específicas contribuyen a la estigmatización social y al incremento de la pobreza de estas familias y las alejan de su normalización. En el caso español, los distintos gobiernos de las últimas décadas han planteado la creación de un fondo de garantía para el pago de las pensiones alimenticias que, sin embargo, nunca ha llegado a tomar forma.

La única medida directa de carácter económico para la protección a estas familias, es la pensión de viudedad. Esta medida, se apoya en la desunción de dependencia femenina respecto al varón y no considera otros modelos de convivencia distintos al matrimonio. Tal como señala el Consejo Económico y Social, mientras que las viudas disponen de una pensión de la Seguridad Social garantizada, las madres solteras, separadas y divorciadas han de salir adelante confiando en su propio trabajo o en las pensiones de sus exmaridos o compañeros. En este sentido, se considera a la pieza a considerar al divorcio como un “nuevo riesgo social” (Meil, 2002), una fuente de pobreza producto de las consecuencias económicas de la ruptura, para la que no existe protección social alguna. Estas mujeres han de acudir como única opción a los Servicios Sociales, que ofrecen una cobertura variable en función de la Comunidad Autónoma de referencia.

Otra medida directa, de carácter no económico, son las estancias de tiempo libre para mujeres con hijos menores exclusivamente a su cargo. Se trata de un programa organizado anualmente por el Instituto de la Mujer que obedece a una de sus funciones específicas: la prestación de servicios a favor de las mujeres, en particular a aquellas con especial necesidad de ayuda. Consiste en una estancia de diez días en hoteles de la

costa mediterránea y en las Islas Canarias, en régimen de alojamiento, manutención y transporte cub

men de pensión completa con los iertos.

Aunque en la legislación española se han producido directamente a las familias monoparentales, siguen de manifiesto en el hecho de que la Ley de concilia incluyen ninguna referencia a estas familias. Se trata de la limitada visión existente sobre la necesidad

avances significativos que afectan siendo insuficientes, como se pone de manifiesto en la vida laboral y familiar no ta, una vez más, de una demostración desde este colectivo

En cambio, el Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004, en su propuesta de “prestación de apoyo a las familias en situación de riesgo social”, hace referencia expresa al caso de las familias monoparentales del as que se dice que “requieren de un apoyo adicional y específico ya que presentan mayor dificultad de conciliación entre el trabajo familiar y mayor riesgo de exclusión social”. De hecho, una de las líneas estratégicas de desarrollo del plan, la de “apoyo a familias en situaciones especiales” se dirige entre otras, a “familias monoparentales con hijos menores” y propone como medida específica el “desarrollo de programas de apoyo a familias monoparentales en situación de dificultad social, incluyendo actuaciones dirigidas a que estas familias cuenten con los apoyos necesarios para hacer frente a su especial problemática”

001-2004, en su propuesta de “prestación de apoyo a las familias en situación de riesgo social”, hace referencia expresa al caso de las familias monoparentales del as que se dice que “requieren de un apoyo adicional y específico ya que presentan mayor dificultad de conciliación entre el trabajo familiar y mayor riesgo de exclusión social”. De hecho, una de las líneas estratégicas de desarrollo del plan, la de “apoyo a familias en situaciones especiales” se dirige entre otras, a “familias monoparentales con hijos menores” y propone como medida específica el “desarrollo de programas de apoyo a familias monoparentales en situación de dificultad social, incluyendo actuaciones dirigidas a que estas familias cuenten con los apoyos necesarios para hacer frente a su especial problemática”

Igualmente hay que señalar las propuestas del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en materia de familia que incluyen “Programas de Apoyo a Familias en Situaciones Especiales” en los que se encuadra el “Programa de Apoyo a Familias Monoparentales” que se expone a continuación <sup>8</sup>

terio de Trabajo y Asuntos Sociales en materia de familia que incluyen “Programas de Apoyo a Familias en Situaciones Especiales” en los que se encuadra el “Programa de Apoyo a Familias Monoparentales”

### PROGRAMA DE APOYO A FAMILIAS MONOPARENTALES

**Dirigido a** : familias encabezadas por un solo progenitor con hijos menores de dieciocho años, que se encuentran en situación de dificultad social.

**Finalidad**: prestarles apoyo en el cumplimiento de sus funciones parentales y en la superación de la situación de dificultad social en la que se encuentran.

Los proyectos que se realizarán por medio de las **Corporaciones Locales**, se seleccionarán de común acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y cada Comunidad Autónoma de acuerdo con los siguientes criterios y características:

- Deberán tener un carácter integral: diagnóstico individual de cada núcleo familiar objeto de la intervención y planificación de actuaciones encaminadas a la superación de la situación que presente el núcleo familiar. Las actuaciones deben darse en las áreas de: salud, formación para el empleo, seguimiento escolar y prevención del absentismo escolar, de vivienda, etc., siempre teniendo en cuenta el diagnóstico realizado de cada núcleo familiar. Se establecerá un

sistema de indicadores que permita la valoración continua y final de la intervención social realizada.

- En los casos que se considere necesario, se contemplará la atención psicológica individualizada o grupal de las personas que encabezan las unidades familiares por la situación de estrés que puede conllevar el aislamiento en solitario las responsabilidades familiares.
- Se establecerán mecanismos de coordinación con los recursos sociales existentes en la zona, con el fin de facilitar el carácter integral de la intervención social en los núcleos familiares.
- En los proyectos se contemplará la potenciación de las redes de autoayuda como medio de superar las situaciones de aislamiento que pueden presentar estos núcleos familiares.

Hay que hacer mención especial a los Planes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres desarrollados en la totalidad de las Comunidades Autónomas durante los últimos años. A pesar de que en casi todos ellos se hace referencia a las familias monoparentales, reconociendo su creciente presencia y sus diversas necesidades, no hay homogeneidad en las medidas propuestas. Un cuadro de análisis comparativo de los distintos Planes de Igualdad, puede verse en el Anexo.

Dada la ya comentada situación de riesgo de exclusión social de estas familias, cabría esperar encontrar referencias a las mismas en los diferentes Planes de lucha contra la Exclusión o Planes para la Inclusión Social, desarrollados a nivel autonómico. Aunque se incluyen propuestas dirigidas a las mujeres, a los menores en situación de dificultad social o a las familias con problemas sociales, no son frecuentes las menciones específicas a las familias monoparentales, ni se proponen medidas concretas con carácter homogéneo.

### 3. Conclusiones y propuestas

De lo expuesto hasta ahora se desprende que el incremento de modelos familiares sucedido en las últimas décadas ha dejado obsoletas e insuficientes las medidas de política social y familiar actualmente en vigor en nuestro país, que están estrechamente vinculadas a la concepción social de la familia y de su función. En el caso español, el estado de Bienestar ha dado cobertura a la familia nuclear biparental basada en la lógica del “varón sustentador” desatendiendo las necesidades de otras formas familiares.

España es el país de la Unión Europea con más bajos niveles de protección a la familia, aunque paradójicamente, estaseaunadelas instituciones sociales más valoradas por los españoles. Dicha protección se circunscribe a los límites del sistema de Seguridad social y está orientada a la protección del trabajador con cargas familiares, desatendiendo los costes personales consecuencia de la maternidad y la atención a la familia.

En este contexto, no se ha prestado la atención necesaria a los problemas vinculados a la monoparentalidad, aunque recientemente se han iniciado campañas para reconocer sus derechos sociales en algunas Comunidades Autónomas. Las Asociaciones de Familias Monoparentales denuncian que España es el único país de la Unión Europea que carece de políticas específicas de apoyo para ellas y solicitan del Gobierno el establecimiento

de medidas tendentes a resolver la falta de empleo y cualificación, y la escasez de viviendas y servicios sociales.

Ante esta situación, el Parlamento Europeo (1996) y la Red de Familias Monoparentales, han establecido algunas recomendaciones dirigidas a mejorar la situación de estas familias. Para el Parlamento Europeo, la clave para la solución de los problemas económicos de las mujeres solas con hijos es el desarrollo de medidas que garanticen la igualdad de oportunidades de las mujeres, independientemente de su situación familiar. Por ello pone énfasis en el acceso al empleo remunerado y la conciliación de la vida familiar y laboral. Posteriormente, en 1998, aprueba una serie de propuestas de actuación, que reconociendo el creciente auge de la monoparentalidad, trata de responder a las necesidades específicas de estas tipode familias que pueden concretarse en las siguientes:

- **Acceso al trabajo** : Aprobando políticas que garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres independientemente del status familiar, y enfatizando la importancia del empleo para las madres solas. Se sugiere darles prioridad para acceder a las ayudas del Fondo Social Europeo, incentivar a los empleadores de estas mujeres, flexibilizar los horarios laborales, posibilitar la prolongación del período de baja laboral por maternidad, así como facilitar la baja laboral cuando un hijo o hija está enfermo.
- **Acceso a la vivienda** : Teniendo presentes las necesidades de las familias monoparentales y facilitando su acceso a la misma.
- **Acceso a los servicios**: Facilitando la expansión de los servicios y de áreas residenciales, flexibilizando sus horarios y dando prioridad en el acceso a los hijos e hijas de familias monoparentales.
- **Exenciones y reducciones** : Estableciendo deducciones par las familias monoparentales con hijos e hijas a cargo.
- **Asistencia**: Estableciendo sistemas de ayuda financiera y social en el período siguiente a la muerte o separación, proporcionando seguros que cubran enfermedad y accidentes y desarrollando diversas formas de ayuda al domicilio.
- **Alimentos**: Garantizando la asistencia de la Administración en el caso de impago de pensiones alimenticias.
- **Atención y seguimiento de los problemas psico-sociales** que presentan estas familias.

La Red de Familias Monoparentales (ENOPF) en su estudio de modelos para la inclusión social y económica de las familias monoparentales, publicado por la Unión de Asociaciones Familiares, propone los siguientes pilares centrales para conseguir la integración social y económica de las mismas:

- Fuente de ingresos por encima del límite de la pobreza.
- Cuidado a hijos e hijas, de fácil acceso económico.
- Políticas familiares favorables.

- Viviendas de alquiler moderado y de calidad.
- Formación y educación postescolar de calidad.
- Protección contra la violencia y los abusos domésticos.
- Apoyo para proyectos de autoayuda.
- Políticas anti-discriminatorias.

Sin embargo, se hace necesario no sólo el establecimiento de medidas legales y económicas, sino un cambio profundo de mentalidad, que permita concebir a la familia monoparental, no como una desviación a corregir, sino como uno más de los modelos familiares posibles. Hasta entonces, las mujeres que encabezan familias monoparentales se convierten en “madres equilibristas” que caminan por la cuerda floja, tratando de hacer frente a todas sus necesidades económicas, sociales y afectivas sin tener a su alcance los recursos suficientes y sin que el Estado de Bienestar les coloque una red protectora para aminorar el golpe de la caída.

### Referencias bibliográficas

- Plan Integral de Apoyo a la Familia 2001-2004. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 40, 105-124.
- Barrón López, S. (2002). Familias Monoparentales: Un ejercicio de clarificación conceptual y sociológica. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 40, 13-29.
- Casado Pérez, D. (2002). Política familiar mediante las leyes de Servicios Sociales. Revista de Servicios Sociales y Política Social. Servicios I. Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social, 60, 9-19.
- Cobo Pérez, J. & Triguero Estevez, T. (2002). El cambio familiar en las sociedades occidentales. Avilés: Ayuntamiento de Avilés.
- Consejo Económico y Social. (1997) La pobreza y la Exclusión en España. Madrid: CES.
- Consejo Económico y Social. (2000). La protección social de las mujeres. Madrid: Consejo Económico y Social. Colección Informes.
- de la Red Vega, N. & Rueda Estrada, J. D. (2002). Medidas y respuestas a los derechos sociales de la familia. Revista de Servicios Sociales y Política Social, 60, 21-44.
- Fernández Cordon, J. A. & Tobío Soler, C. (1998). Las familias monoparentales en España. Revista Internacional de Sociología, 83, 51-85.
- Fernández Cordon, J. A. & Tobío Soler, C. (1999). Las familias monoparentales en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Fernández Villanueva, C. et al. (2003). La Igualdad de Oportunidades. Los discursos de las mujeres sobre avances, obstáculos y resistencia. Barcelona, Icaria.
- Flaquer, L. (2000). Las políticas familiares en una perspectiva comparada. Barcelona: La Caixa.

- Flecha Andrés, J.R. (Coord.) (2003). Plano de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Salamanca, Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca.
- Fundación FOESSA. (1994). VI Informe Sociológico sobre la situación social en España. Madrid: FOESSA.
- Gala Vallejo, C. (2002). La familia y su protección en España. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Gauthier, A. H. (1996). The State and the family: a comparative analysis of family policies in industrialized countries. Oxford: Clarendon Press.
- Giraldeés, M., Penedo, E., Seco & M. Zubeldía, U. (1998). La Familia Monoparental. Zerbitzuan. Revista De Servicios Sociales, 35, 27-39.
- Grau, M. & Mateos, A. (2002). Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Iglesias de Ussel, J. (1995). Las Familias Monoparentales en España. Actas del Simposium Internacional de Las Palmas.
- Iglesias de Ussel, J. (1998). La protección de la familia en España. Papeles de Economía Española, 77, 224-237.
- Iglesias de Ussel, J. & Meil Landwerlin, G. (2001). La Política Familiar en España. Barcelona: Ariel.
- Jiménez Blanco, A. (1993). Comentario al Art. 39 de la Constitución en V.V.A.A. Comentario a la Constitución. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces. 510-515.
- López López, M.T. (1996). La protección social a la familia en España y en los demás estados miembros de la Unión Europea. Madrid: Fundación BBV.
- Meil Landwerlin, G. (2002). La otra cara del desafío demográfico a la protección social: Los desafíos derivados del cambio familiar. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 36, 95-115.
- Mora Temprano, G. (1999). Familias Monoparentales: desigualdades y exclusiones sociales. J.F. Tezanos Tendencias de desigualdad y exclusión social. Tercer Foro sobre Tendencias Sociales. Madrid: Sistema. Col. Politeia. 377-406.
- Moreno Mínguez, A. (2000). Las familias monoparentales en España. Revista Internacional de Sociología, 26, 39-63.
- Red de las Familias Monoparentales -ENOPF. (2001). Modelos para la inclusión social y económica de las familias monoparentales. Cuaderno de las Familias Democráticas, 31.
- Rodríguez Pascual, I. & Menéndez Álvarez-Dardet, S. (2003). El reto de las

nuevasrealidadesfamiliares.Portularia.3

- Rubio Barceló, E. (2002). Las políticas familiares en M. y. M. A. Grau: Análisis de política pública en España: enfoques y casos. Valencia: Tirant lo Blanch. 185-219.
- Simón Alfonso, L. (2000). La protección a la familia en Europa en L. e. al. Simón Alfonso Familias y Bienestar Social (Valencia : Tirant lo Blanch. 15-111.
- Tobío Soler, C. & Fernández Cordón, J. A. (1999). Monoparentalidad, Trabajo y Familia. Revista Internacional de Sociología.2 2,67-97.
- V.V.A.A. (2000). Dimensiones económicas y sociales de la familia. Madrid: Fundación Argenteria-Visor.
- **Planes de Igualdad de Oportunidades**
- Plan para la Igualdad de Oportunidades de las mujeres es 1988-1990.
- II Plan de Igualdad de Oportunidades de las mujeres 1993-1995.
- III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres 1997-2000.
- IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. 2003-2006. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- II Plan Andaluz para la igualdad de las mujeres. 1995-1997.
- III Plan Municipal de Igualdad de Oportunidades entre los Géneros. 2001-2005. Granada.
- III Plan de Acción Positiva para las Mujeres de Aragón (2001-2004).
- IV Plan de Acción Positiva para las Mujeres del Principado de Asturias.
- III Plan de Actuación para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2002-05. Baleares.
- III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2003-2006. Gobierno de Canarias.
- III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Cantabria (2003-2006).
- II Plan de Igualdad de Oportunidades de Castilla-La Mancha.
- III Plan Integral de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Comunidad de Castilla y León (2001-2006)
- IV Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya para la Igualdad de Oportunidades para Mujeres (2001-2003)
- II Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres de Extremadura.

- IVPlandeIgualdaddeOportunidadesdasMulleres Galegas.2002-05.
- IVPlandeIgualdaddeOportunidadesdeMujeresyHombresde laComunidad deMadrid2002-2005.
- IPlanMunicipaldeIgualdaddeOportunidadesentre hombresymujeresde Madrid.
- IIIPlanparalaIgualdaddeOportunidadesentrehombresymujeres2003-2005, delaRegióndeMurcia.
- IIIPlandeActuaciónpositivaparalasmujeresen laComunidadAutónomade Euskadi.EnfoquedeGéneroenlaspolíticas
- IPlanForalparalaIgualdaddeoportunidadesentr emujeresyhombresen Álava.(1999-2000)
- PlanForalparalaIgualdaddeOportunidadesentre MujeresyHombresy PolíticasdeGéneroenBizkaia2000-2003.
- IIPlanIntegralde laMujer(2001-2004).LaRioja.
- PlandeIgualdaddeOportunidadesentrehombresy mujeres(2001-2004). ComunidadValenciana.
- **Planesde inclusión/exclusión.**
- IIPlanNacionaldeAcciónparalainclusiónsocial delReinodeEspaña.2003-2005.
- PlanAndaluzparalaInclusiónSocial2003/2006.Ju ntadeAndalucía. Consejería deAsuntosSociales.
- PlanRegionalSectorialdeAccionesfrentealaExc lusiónSocial.Juntade Social. Castilla y León. Consejería de Sanidad y Bienestar
- IVPlad´actuaciónsocial2003-2006.Generalitatde Catalunya. Departament de Benestar i Família.
- AcuerdodePolíticaSocial.JuntadeExtremadura.
- IPlanGalegodeInclusiónSocial2001-2006.Xunta deGalicia. Consellería de Sanidade e Servizos Sociais.
- Plancontra laExclusiónsocialde laComunidadde Madrid2002-2006. Consejería de Servicios Sociales.
- PlandeAccióncontra laExclusiónSocialde laRio ja. Gobiernode laRioja. Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social.
- **Otrostextos**
- LPV12/1998,de22demayodeMedidascontra laExc lusiónSocial.

- Ley4/2003,de25deJunio,demodificacióndelaLeycontralaExclusión Social(ComunidadAutónomadelPaísVasco).
- RDL1/2000,de14deenero,sobredeterminadasmedidasmejoradela protecciónfamiliarde laSeguridadSocial.
- Ley52/2003,de10dediciembre,dedisposicione específicasenmateriade SeguridadSocial
- Decreto12/2003,de4deabril,porelquese fijan medidasdeapoyoala familia,alaconciliacióndelavidalaboralyfamiliar,yalainsercióny promociónlaboraldelasmujeresenLaRioja.
- Ley39/1999,de5denoviembre,parapromoverla conciliacióndelavida familiarlaboraldelaspersonastrabajadoras.
- Resoluciónde27deabrilde2004,delInstituto de laMujer,porlaquese convocanestanciasdetiempolibreparamujeresque tenganhijosmenores, exclusivamenteasucargo.
- Ley18/2002,de4dejulio,deapoyoalasfamilias .ComunidadAutónomade Cataluña.
- Ordende9demarzode2004,porlaquese publica untextointegradodelos Decretos137/2002,de30deabril,deapoyoalas familiasandaluzas,18/2003, de4defebrero,y7/2004,de20deenero,ambosde ampliacióndelasmedidas deapoyoalasfamiliasandaluzas.
- PlanIntegraldeApoyoalaFamilia2001-2004
- GuíaLaboralydeAsuntosSociales2004.Ministerio deTrabajoyAsuntos Sociales.<http://www.mtas.es/Guia2004/portada.htm>

**ANEXO 1. CUADROS COMPARATIVOS DE PLANES DE IGUALDAD EN MATERIA DE ATENCIÓN A FAMILIAS MONOPARENTALES.**

DENOMINACIÓN	ÁMBITO	TEMPORALIDAD	REFERENCIA EXPRESA A MUJERES PORESCON HIJOSA SUCARGO	PROPUESTAS DE ACCIÓN
IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.	Nacional	2003-2006	<p>“Mujeres que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad”</p> <p>“Mujeres en riesgo de exclusión social”</p> <p>“Mujeres responsables de núcleos familiares, con baja o nula cualificación y escasos recursos”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formación.</li> <li>▪ Empleo.</li> <li>▪ Información sobre recursos sociales.</li> <li>▪ Acceso a la protección social.</li> <li>▪ Conciliación de la vida familiar y laboral: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento de plazas en guarderías y escuelas infantiles.</li> <li>- Atención al ocio y tiempo libre en horario extraescolar y vacacional</li> </ul> </li> </ul>
II Plan Andaluz para la Igualdad de las Mujeres	Autonómico	1995-1997	<p>“Mujeres con cargas familiares no compartidas”</p> <p>“Mujeres con hijas a su cargo y en graves dificultades”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Impago de Pensiones en casos de separación.</li> <li>▪ Ayudas de emergencia social.</li> <li>▪ Prioridad en adjudicación de viviendas de promoción pública.</li> <li>▪ Oferta de recursos para la atención integral.</li> </ul>
III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en Aragón.	Autonómico	2001-2004	<p>“Mujeres con responsabilidades familiares no compartidas en situaciones de inseguridad económica, originadas en ocasiones por separaciones o viudedad, madres solteras que deben afrontar solas el cuidado de sus hijas e hijos”</p> <p>“Mujeres con responsabilidades familiares no compartidas y recursos socio-económicos escasos”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formación</li> <li>▪ Empleo</li> <li>▪ Acceso prioritario a prestaciones sociales y servicios.</li> <li>▪ Creación de servicios públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Guarderías, escuelas infantiles y ocio y tiempo libre en horario extraescolar y vacacional.</li> </ul> </li> <li>▪ Viviendas de Protección Social.</li> <li>▪ Servicio de Ayuda al Domicilio.</li> <li>▪ Estancias de tiempo libre para madres con hijos.</li> <li>▪ Atención específica a Madres Adolescentes.</li> <li>▪ Fondo de Garantía de Pensiones.</li> </ul>
IV Plan de Acción	Autonómico	2001-	“Mujeres responsables de	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Favorecer el acceso al empleo.</li> </ul>

PositivaparalasMujeres delPrincipadodeAsturias		2005	familiasmonoparentalescon escasosrecursos”  “Mujeresconcargasfamiliaresen riesgodeexclusión”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estudiodesituacionesdeimpagodepensiones.</li> <li>▪ Adecuacióndecriteriosdeconcesiónde viviendassociales.</li> <li>▪ Programadeencuentroentremenoresy progenitoresenseparacionesaltamente conflictivas.</li> </ul>
IIIPlandeActuaciónpara laIgualdadde Oportunidadesentre hombresymujeresde Baleares	Autonómico	2002-2005	“Mujeresconresponsabilidades familiarescuyosingresossean inferioresalsalariomínimo interprofesional”  “Mujerestitularesdefamilias monoparentales”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Investigacionesyestudiosobrenuevas realidadesfamiliares(monoparentalidad).</li> <li>▪ Estudiodesdelaperspectivajurídicaysocialde lassituacionesdeimpagodepensiones.</li> <li>▪ Adecuacióndecriteriosdeconcesiónde viviendassociales.</li> </ul>
IIIPlanCanariode Igualdadde Oportunidadesentre MujeresyHombres	Autonómico	2003-2006	“Mujeresresponsablesdenúcleos familiaresqueasumenensolitario elmantenimientodesushijose hijas...Estehecholassituaen unaposicióndeindefensión económica,socialylaboral”  “Mujeresresponsablesdenúcleos familiaresinrecursos económicos”  “FamiliasMonoparentales”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sensibilizaciónsocial.</li> <li>▪ Accesoaltrabajo(FormaciónyEmpleo)</li> <li>▪ Cumplimientodesentencias:pagodepensiones.</li> <li>▪ AccesoaCentrosyservicios:Respirofamiliar, Personasdependientes,Menores,Ludotecas, Guarderías,Espaciosdeencuentros.</li> <li>▪ CreacióndeAyudaeconómicaespecífica.</li> <li>▪ AccesoaViviendasdepromociópública.</li> <li>▪ DesarrolloPersonal.</li> <li>▪ OcioyTiempolibre.</li> </ul>
IIIPlandeIgualdadde Oportunidadesentre MujeresyHombresde Cantabria	Autonómico	2003-2006	“Mujeressolasacargode familiasensituaciónde precariedadeconómica”  “Mujeressolasensituaciónde dificultad,conmenoresasu cargo”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formación.</li> <li>▪ Programasdeasistenciasanitaria.</li> <li>▪ Acceso prioritarioaAyudasyservicios Infantiles(guarderías,escuelas,colonias)</li> <li>▪ Acceso prioritarioaViviendasSociales.</li> <li>▪ EstanciasdeOcioyTiempolibrecompartido.</li> <li>▪ AyudasEconómicasPeriódicas</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Actividades lúdico-formativas para menores en horario extraescolar y vacacional.</li> </ul>
II Plan de Igualdad de Oportunidades de Castilla-La Mancha.	Autonómico		“Mujeres con cargas familiares no compartidas y bajos ingresos económicos”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar el número de guarderías o centros de atención a la infancia de 0-3 años y adaptación de horarios.</li> <li>▪ Ampliación del Servicio de Ayuda a Domicilio.</li> <li>▪ Continuar el apoyo.</li> </ul>
III Plan Integral de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Comunidad de Castilla-León	Autonómico	2001-	<p>“Familias Monoparentales”</p> <p>“Mujeres con responsabilidades familiares no compartidas debida a la estructuración familiar”</p> <p>“Mujeres en riesgo de exclusión”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas de cualificación profesional inicial y orientación profesional</li> <li>▪ Reserva de plazas de guardería y ampliación de horarios.</li> <li>▪ Atención en equipos de intervención familiar.</li> <li>▪ Acceso a Vivienda digna.</li> <li>▪ Servicios específicos de apoyo a la conciliación de la vida laboral y familiar: escuelas infantiles, comedores escolares, canguro, ayuda a domicilio)</li> </ul>
IV Plan de Actuación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres	Autonómico	2001-2003	“Mujeres responsables de familias monoparentales con niños a su cargo”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bonificaciones en cotizaciones a la Seguridad Social en la realización de contratos de trabajo a estas mujeres.</li> </ul>
II Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de Extremadura	Autonómico		<p>“Familias Monoparentales”</p> <p>“Mujeres en riesgo de exclusión social”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programas de fomento de empleo y apoyo a la contratación de mujeres amenazadas de exclusión social.</li> <li>▪ Creación de Fondo de Garantía de Pensiones.</li> <li>▪ Propuesta de Desgravación Fiscal en el IRPF.</li> <li>▪ Inclusión Indicador de Monoparentalidad en baremos y criterios de Administración Pública.</li> </ul>
IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mulleres Galegas.	Autonómico	2002-2005	“Mujeres solas con cargas familiares”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar la cobertura de los programas especializados.</li> <li>▪ Agilizar la tramitación de prestaciones de riesgo</li> </ul>

				<p>yayudas de emergencias social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incluir la monoparentalidad como criterio de priorización en la concesión de ayudas y bolsas de matrícula y libros, y en el resto de servicios para la infancia.</li> </ul>
IV Plan de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres de la Comunidad de Madrid	Autonómico	2002-2005	“Mujeres solas con responsabilidades familiares no compartidas y con recursos escasos”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayudas a mujeres empresarias de este colectivo.</li> <li>▪ Estancias de Ocio y tiempo libre compartido.</li> <li>▪ Prioridad en baremos para adjudicación de recursos sociales.</li> <li>▪ Conciliación vida familiar y profesional</li> </ul>
Dictamen sobre el Anteproyecto del III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Murcia	Autonómico	2003-2005	“Mujeres solas con hijos/as menores a su cargo” “Familias Monoparentales constituidas por madres con hijos a su cargo”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Otorgar puntos adicionales en baremos de adjudicación de viviendas de promoción pública.</li> <li>▪ Programas específicos de apoyo y Estancia Libre.</li> <li>▪ Acogimiento temporal de mujeres gestantes con cargas familiares no compartidas.</li> </ul>
II Plan Integral de la Mujer – La Rioja	Autonómico	2001-2004	“Mujeres con cargas familiares no compartidas y en situación de necesidad”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Facilitar estancias de tiempo libre.</li> <li>▪ Apoyo a las ONGs para la realización de acciones dirigidas a estas mujeres.</li> </ul>
III Plan de Acción Positiva para las Mujeres en la Comunidad Autónoma de País Vasco. Enfoque de Género en las Políticas Públicas.	Autonómico	1999-	“Mujeres que tienen responsabilidades familiares, cuyos ingresos sean inferiores al salario mínimo interprofesional”  “Mujeres solas y/o con cargas familiares”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Potenciar la investigación: unificación del concepto de monoparentalidad, realizar estadísticas que recojan la tipificación de monoparentalidad.</li> <li>▪ Garantizar la percepción de pensiones (instrumento jurídico subsidiario).</li> <li>▪ Adecuación del régimen de pensiones (viudedad, orfandad)</li> <li>▪ Priorizar la adjudicación de viviendas sociales.</li> <li>▪ Incluir la monoparentalidad como criterio en la concesión de becas y ayudas al estudio.</li> <li>▪ Priorizar el acceso a formación ocupacional.</li> <li>▪ Favorecer la inclusión de los menores en actividades y servicios (comedores, escuelas</li> </ul>

				<p>infantiles,coloniasdeverano)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayudaseneltransportepúblico.</li> <li>▪ Recursosespecialesparamadresadolescentes.</li> </ul>
PlandeIgualdadde Oportunidadesentre HombresyMujeresdela ComunidadValenciana	Autonómico	2001-2004	<p>“Mujeressolasacargode familiasensituaciónde precariedadeconómica”</p> <p>“Mujeressolasy/oconcargas familiares”</p> <p>“FamiliasMonoparentalesen dificultadsocial”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formacióndirigidaareducirelanalfabetismo funcional</li> <li>▪ Tratamiento compensatorio en los sistemas de protección social a estas mujeres.</li> <li>▪ Ajustar los criterios de concesión de ayudas.</li> <li>▪ Garantizar la percepción de pensiones (instrumento jurídico subsidiario).</li> <li>▪ Adecuación del régimen de pensiones (viudedad, orfandad)</li> <li>▪ Priorizar la adjudicación de viviendas sociales.</li> <li>▪ Ayudas en el transporte público.</li> <li>▪ Subvención del alquiler de vivienda habitual.</li> </ul>