

**Esther Raya Díez
Ana María Vega Gutiérrez
Domingo Carbonero Muñoz
(Editores)**

Las familias en el centro

**Políticas públicas, bienestar
y sostenibilidad de la vida**



Las familias en el centro

Políticas públicas, bienestar y sostenibilidad de la vida

ESTHER RAYA DIEZ
ANA MARÍA VEGA GUTIÉRREZ
DOMINGO CARBONERO MUÑOZ
(Editores)

Las familias en el centro
Políticas públicas, bienestar y sostenibilidad de la vida

Dykinson, S. L.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 917021970/932720407.

Esta publicación contó con el apoyo del proyecto PID2021-127986OB-I00, financiado por el MICIU/AEI (10.13039/501100011033) y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, UE).

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2026

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69

e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7047-691-5

DOI: <https://doi.org/10.14679/5253>

Maquetación:
german.balaguer@gmail.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
<i>Esther Raya Diez, Ana M^a Vega Gutiérrez y Domingo Carbonero Muñoz</i>	

BLOQUE I. POLÍTICAS FAMILIARES: ENFOQUES, VISIBILIDAD Y GOBERNANZA

LA INTERDISCIPLINARIEDAD DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS FAMILIARES: DE LA CIENCIA POLÍTICA A LA TRADUCCIÓN	23
<i>María Elisa Alonso y Beatriz Onandia</i>	

VACÍO MEDIÁTICO QUE RODEA LAS POLÍTICAS FAMILIARES	35
<i>Dory Merino, Elías Said-Hung y Pavel Sidorenko Bautista</i>	

BLOQUE II. FAMILIA, INFANCIA, MATERNIDAD Y ADOLESCENCIA

LA TRANSVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE BIEN- ESTAR FAMILIAR: HACIA UNA GOBERNANZA INTERSECTORIAL, RESILIENTE Y BASADA EN DERECHOS.....	57
<i>María de las Olas Palma-García, Javier Pacheco-Mangas y Rafael Arredondo Quijada</i>	

LA FAMILIA COMO PROYECTO PARA EL BIEN COMÚN	75
<i>Adoración Merino-Arribas y Arantxa Azqueta Diaz de Alda</i>	

DEL ACOMPAÑAMIENTO A LA ATENCIÓN INTEGRAL EN EL EM- BARAZO, PARTO Y POSPARTO: NECESIDADES Y RETOS PARA LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN LA RIOJA.....	83
<i>Sofía Montenegro Leza, Cecilia Serrano-Martínez y Andrea Gutiérrez García</i>	

UNIVERSALIZAR LA EDUCACIÓN DESDE EL INICIO. POLÍTICAS DE INFANCIA EN UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA	93
<i>Isabel Carrillo Flores</i>	

PROPUESTAS EN EDUCACIÓN SECUNDARIA DIRIGIDAS A LOS ENTORNOS FAMILIARES PARA PROMOVER HÁBITOS ALIMENTARIOS SALUDABLES ENTRE POBLACIÓN ADOLESCENTE	111
<i>Jesús Rivera Navarro, Ignacio de Loyola González Salgado y Ángel Martín Gómez</i>	

BLOQUE III. EL RETO DE LOS CUIDADOS

LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LOS AVANCES EN LAS POLÍTICAS FAMILIARES: CONTINUIDAD DE LA INEQUIDAD EN LOS CUIDADOS	125
<i>Almudena Moreno Minguez</i>	

LOS CUIDADOS INFORMALES FAMILIARES EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.....	139
<i>Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero</i>	

¿DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN A LA REINSTITUCIONALIZACIÓN? PROPUESTAS PARA AVANZAR HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN UN CONTEXTO FAMILIARISTA....	151
<i>Sara Moreno-Colom y Matxalen Legarreta Iza</i>	

BLOQUE IV. DISCAPACIDAD Y DIVERSIDAD FAMILIAR

FAMILIAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA: CONDICIONES DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL	165
<i>Antonia Sánchez Alcoba, Manuel Hernández Pedreño y Olga García Luque</i>	

POLÍTICAS SOCIALES Y CAPACITISMO: UN ENCUENTRO DESAFORTUNADO	181
<i>M^a de las Mercedes Serrato Calero, Eva Moral Cabrero y Mónica Otaola Barranquero</i>	

DIVERSIDAD SEXUAL Y FAMILIA: POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERVENCIÓN SOCIAL.....	193
<i>Alejandro D. Hernández-Melián</i>	

BLOQUE V. FAMILIAS EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA, EXCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD

CUANDO LA FAMILIA (DES)PROTEGE. ACERCAMIENTOS SITUADOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN CONTRA LAS VIOLENCIAS MACHISTAS	209
<i>Ana Alcázar-Campos, Lorena Valenzuela-Vela y Marta Fuentes-Herreros</i>	

VIOLENCIA DE GÉNERO Y SINHOGARISMO: RESPUESTAS FRAGMENTADAS ANTE UNA REALIDAD INTERCONECTADA.....	221
<i>José Manuel Díaz González, Nuria Fustier-García y María Virginia Matulič Domandžič</i>	

EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN ANDALUCÍA: ASPECTOS COMPLEMENTARIOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL PUEBLO ROMANÍ	239
<i>José David Gutiérrez Sánchez y Rafael Arredondo Quijada</i>	

BLOQUE VI. ACOMPAÑAMIENTO, INTERVENCIÓN SOCIAL Y NUEVOS RETOS

LO QUE LAS FAMILIAS SOSTIENEN	253
<i>Marta Rubio Chavarría</i>	

TRABAJO SOCIAL EN EL CICLO VITAL FAMILIAR.....	261
<i>Esther Raya-Diez Diez y Ana Belén Cuesta Ruiz-Clavijo</i>	

TÉCNICAS PARA LA VALORACIÓN DEL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO EN LOS CASOS DE DIVORCIO	269
<i>María Del Pilar Ruiz Rodríguez, Domingo Carbonero Muñoz, Rafael Alcázar Ruiz y Eva Ruiz Berges</i>	

TRABAJO SOCIAL. FAMILIAS Y EFICIENCIA ENERGÉTICA.....	283
<i>Elena Ferri Fuentevilla, Teresa Gómez Rasco y Octavio Vázquez Aguado</i>	

BLOQUE VII. POLÍTICAS ECONÓMICAS, FISCALES Y DE GARANTÍA DE INGRESOS

GASTO PÚBLICO CON ENFOQUE DE FAMILIA: EL PAPEL DEL INFORME DE IMPACTO EN LA FAMILIA.....	297
<i>Miguel Angel Sánchez Huete</i>	

DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN EL IRPF EN LAS CCAA UNIPRO- VINCIALES (ACTUALIZACIÓN 2024-2025)	315
<i>José Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde</i>	
PERSPECTIVA COMPARATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UTILIZACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICAS FAMILIARES	333
<i>Ana María Vega Gutiérrez</i>	
EL PROGRAMA DE RENTA GARANTIZADA DE NAVARRA DESDE EL ENFOQUE DE LAS FAMILIAS PERCEPTORAS.....	357
<i>Lucía Martínez Virto y Maite Huerta Tardío</i>	
CONCLUSIONES	367
<i>Esther Raya Diez, Ana M^a Vega Gutiérrez y Domingo Carbonero Muñoz</i>	

INTRODUCCIÓN

ESTHER RAYA DIEZ, ANA M^a VEGA GUTIÉRREZ Y
DOMINGO CARBONERO MUÑOZ
Universidad de La Rioja

1. LA FAMILIA EN EL CENTRO: PUNTO DE PARTIDA

La familia sigue siendo uno de los espacios centrales de la vida social. En ella se organizan buena parte de los cuidados, se transmiten aprendizajes y valores, se comparten recursos económicos y se amortiguan los efectos de las crisis personales y colectivas. Esta centralidad no es solo una percepción ciudadana ni una construcción académica: tiene un reconocimiento normativo explícito. La Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que «la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado» (art. 16.3), y la Constitución Española encomienda a los poderes públicos asegurar «la protección social, económica y jurídica de la familia» (art. 39.1). En el ámbito internacional, Naciones Unidas ha insistido en la importancia de integrar la perspectiva de familia en las políticas públicas y ha vinculado el apoyo a las familias con los objetivos de la Agenda 2030 en materia de pobreza, salud, educación e igualdad de género, reducción de las desigualdades, trabajo decente, sostenibilidad y fortalecimiento institucional (Naciones Unidas, 2015).

Ese reconocimiento convive, sin embargo, con profundas transformaciones demográficas, económicas, culturales, tecnológicas, ecológicas y normativas que alteran las condiciones en las que las familias desempeñan sus funciones: el envejecimiento de la población y el aumento de las necesidades de cuidado de larga duración, la baja fecundidad, el retraso de la emancipación juvenil, la diversificación de las formas de convivencia, la incorporación de las mujeres al empleo sin un reparto equivalente de los cuidados, la precariedad laboral y residencial, y nuevos riesgos vinculados a la digitalización o a la crisis ecológica. En el caso español, estas transfor-

maciones se producen en un sistema de bienestar de tradición familista, en el que la familia –y, dentro de ella, sobre todo las mujeres– ha asumido una parte sustancial de la protección social, y en el que las políticas familiares explícitas se desarrollaron tarde y con menor intensidad que en otros países europeos (Flaquer, 2000).

Situar a la familia «en el centro» significa, en esta obra, algo más que reconocer su importancia. Significa tomarla como punto de observación desde el que analizar políticas públicas que habitualmente se estudian por separado –la protección social, los cuidados, la educación, la salud, la vivienda, la fiscalidad, la protección frente a la violencia, la energía– y preguntarse qué condiciones ofrecen esas políticas para que las familias puedan cuidar, proteger, educar y sostener a sus miembros, y a qué coste. El campo de las políticas familiares cuenta con una literatura consolidada, tanto internacional como española, y este volumen no pretende cubrir un vacío. Su aportación está en otra parte: en reunir escalas de análisis (internacional, estatal, autonómica y local), disciplinas (ciencia política, sociología, trabajo social, economía, derecho, educación, traductología) y objetos de estudio diversos en torno a un mismo eje, la familia como eje transversal de la acción pública.

2. ENFOQUE DE LA OBRA: FAMILIA, POLÍTICA FAMILIAR Y FUNCIONES FAMILIARES

La obra parte de una concepción plural y relacional de la familia. No existe un único modelo familiar, sino una diversidad de formas de convivencia y de vínculos –familias biparentales y monoparentales, reconstituidas, homoparentales, adoptivas y acogedoras, familias con personas con discapacidad o en situación de dependencia, familias migrantes o transnacionales, personas que viven solas pero sostienen redes familiares– que comparten el hecho de constituir espacios de interdependencia, cuidado y obligaciones mutuas. Esta perspectiva no niega la especificidad de la familia como institución, pero evita identificarla con una forma concreta y obliga a preguntarse por las desigualdades que se producen dentro de ella y entre distintos tipos de familias.

Con la expresión *funciones familiares* nos referimos a las tareas que las familias realizan de hecho y que la sociedad espera de ellas: el cuidado de las personas en situación de dependencia a lo largo de la vida (infancia, enfermedad, discapacidad, vejez); la socialización y la educación; la protección frente a riesgos; el sostén económico y la provisión de vivienda; el apoyo afectivo y emocional; y la cohesión y solidaridad entre generaciones. Utilizamos el término en un sentido descriptivo y analítico, no normativo:

estas funciones adoptan formas diversas según las estructuras familiares, los momentos del ciclo vital y las circunstancias sociales, por lo que no se trata de establecer qué deben hacer las familias ni de medir si «cumplen», sino de examinar en qué condiciones pueden desempeñar esas funciones, qué apoyos reciben para ello y qué ocurre cuando esos apoyos faltan. Buena parte de los capítulos muestra, precisamente, que la expectativa de que la familia lo sostenga todo es una de las fuentes de desigualdad –de género, de clase, de origen o territorial– que atraviesan la vida familiar.

Estas funciones no corresponden exclusivamente a las familias ni deben interpretarse como una privatización de responsabilidades colectivas. Su desempeño se produce en interacción con el Estado, los servicios públicos, el mercado y las redes comunitarias, de modo que el análisis debe atender también a cómo se distribuyen entre estos actores las responsabilidades de provisión del bienestar.

Entendemos la *política familiar* en un sentido amplio. Incluye las medidas explícitamente dirigidas a las familias –prestaciones, permisos, servicios de atención a la infancia, beneficios fiscales–, pero también aquellas políticas que, sin nombrar a la familia, condicionan de forma decisiva sus posibilidades: la vivienda, la ordenación urbana, la atención a la dependencia, la garantía de ingresos, la protección frente a la violencia o la transición energética (Kamerman y Kahn, 1978). Para analizar el papel que el Estado asigna a las familias resulta útil la distinción entre políticas que refuerzan la responsabilidad familiar (familiarización) y políticas que la comparten o la sustituyen mediante derechos individuales y servicios públicos (desfamiliarización), así como entre un familismo «por defecto», que deja a las familias sin alternativas, y un familismo «apoyado», que las respalda con recursos (Leitner, 2003; Saraceno y Keck, 2010). Varias contribuciones de la obra utilizan este marco, explícita o implícitamente, para interpretar la situación española.

3. PREGUNTAS QUE ATRAVIESAN EL VOLUMEN

Aunque cada capítulo tiene su propio objeto, el conjunto de la obra responde a un número reducido de preguntas comunes que conviene hacer explícitas porque constituyen su hilo conductor:

- a) ¿Cómo están modificando las transformaciones demográficas, económicas, culturales, tecnológicas y ecológicas las necesidades, relaciones y capacidades de las familias?

- b) ¿Qué funciones sostienen hoy las familias, con qué recursos y con qué apoyos públicos, y cuáles de esas funciones quedan sin respaldo institucional suficiente?
- c) ¿Qué desigualdades –de género, clase, origen, discapacidad, orientación sexual, edad o territorio– atraviesan el desempeño de esas funciones, y en qué medida las políticas públicas las corrigen o las reproducen?
- d) ¿Cómo se articulan los distintos niveles de gobierno (internacional, estatal, autonómico y local) y los distintos sectores de la acción pública en torno a las familias, y qué efectos tiene su fragmentación?
- e) ¿Qué papel desempeñan la intervención profesional, especialmente el Trabajo Social, y los instrumentos económicos y fiscales en el apoyo a las familias?
- f) ¿Qué distancia existe entre el reconocimiento normativo de los derechos y su realización efectiva en la vida cotidiana de las familias?

4. ORGANIZACIÓN DE LA OBRA

La obra se organiza en siete bloques que van de lo más general a lo más específico: de los marcos analíticos y de gobernanza a las etapas vitales, los cuidados, la diversidad, las situaciones de vulnerabilidad, la intervención profesional y, por último, los instrumentos presupuestarios, fiscales y de garantía de ingresos.

4.1. Políticas familiares: cuestiones preliminares

El primer bloque establece las bases conceptuales y analíticas. María Elisa Alonso y Beatriz Onandia defienden la necesidad de un enfoque interdisciplinar para estudiar las políticas familiares y proponen incorporar la traductología al análisis politológico: la circulación transnacional de conceptos como la conciliación o la parentalidad positiva implica procesos de traducción que transforman su significado al llegar a contextos institucionales y culturales distintos. Dory Merino, Elías Said-Hung y Pavel Sidorenko analizan la escasa presencia de las políticas familiares en los medios de comunicación, a partir del estudio de la cobertura informativa en La Rioja durante 2023, y relacionan esa invisibilidad mediática con su débil posición en la agenda pública. María de las Olas Palma-García, Javier Pacheco-Mangas y Rafael Arredondo Quijada cierran el bloque con una reflexión sobre la gobernanza

local del bienestar familiar: la transversalidad, el enfoque de derechos y la resiliencia organizativa se presentan como condiciones para que la acción municipal ofrezca respuestas integradas en lugar de una sucesión de dispositivos desconectados.

4.2. Familia, maternidad, infancia y adolescencia

El segundo bloque se centra en las primeras etapas de la vida. Adoración Merino-Arribas y Arantxa Azqueta plantean la familia como proyecto para el bien común y repasan los obstáculos estructurales que han impedido en España una política familiar sólida, así como los principales desafíos pendientes. Sofía Montenegro Leza, Cecilia Serrano-Martínez y Andrea Gutiérrez García estudian, a partir de grupos de discusión con madres y entrevistas a profesionales en La Rioja, la distancia entre una atención perinatal organizada en episodios clínicos y una experiencia de la maternidad que se vive como un proceso continuo. Isabel Carrillo Flores defiende la universalización de la educación desde el nacimiento como una política de infancia con perspectiva de familia, fundamentada en el enfoque de derechos y en la interseccionalidad. Jesús Rivera Navarro, Ignacio de Loyola González Salgado y Ángel Martín Gómez, a partir de un estudio cualitativo en centros de secundaria de Madrid y Bilbao, muestran cómo el nivel socioeconómico condiciona la influencia familiar en la alimentación adolescente y proponen líneas de actuación desde la política educativa.

4.3. El reto de los cuidados

El tercer bloque aborda uno de los ejes centrales de la obra. Almudena Moreno Mínguez analiza la paradoja de unas políticas de conciliación e igualdad que han avanzado de forma notable –en particular, los permisos por nacimiento iguales e intransferibles– sin que se haya transformado en la misma medida el reparto de los cuidados dentro de las parejas, lo que describe como un «familismo ambivalente». Vicente Marbán Gallego y Gregorio Rodríguez Cabrero examinan el lugar de los cuidados informales en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y proponen reformas para reconocer derechos propios a las personas cuidadoras en un contexto de desinstitucionalización. Sara Moreno-Colom y Matxalen Legarreta Iza advierten de que la desinstitucionalización de los cuidados de larga duración, en un contexto familiarista, puede derivar en su refamiliarización, y proponen desplazar el debate hacia una reinstitucionalización que refuerce la responsabilidad pública y la democratización de los cuidados.

4.4. Familias y diversidad

El cuarto bloque se ocupa de realidades familiares con frecuencia invisibilizadas o insuficientemente atendidas. Antonia Sánchez Alcoba, Manuel Hernández Pedreño y Olga García Luque comparan, con datos armonizados europeos, las condiciones de vida y la protección social de los hogares con personas con discapacidad en España y en la Unión Europea. Mercedes Serrato Calero, Eva Moral Cabrero y Mónica Otaola Barranquero analizan cómo el capacitismo atraviesa las políticas sociales y convierte a las familias en el principal soporte de las personas con discapacidad, y reclaman un Trabajo Social orientado a la autonomía y a los derechos. Alejandro D. Hernández-Melián examina la dimensión familiar de la diversidad sexual y de género a través del marco multinivel de políticas públicas –europeo, estatal y autonómico– y extrae claves para la intervención social con las familias.

4.5. Dificultades familiares

El quinto bloque aborda situaciones en las que la familia no protege o no puede hacerlo. Ana Alcázar-Campos, Lorena Valenzuela-Vela y Marta Fuentes-Herreros analizan cómo una concepción tradicional de la familia sigue operando en la respuesta institucional a las violencias machistas, con especial atención a la violencia vicaria y al uso del falso síndrome de alienación parental. José Manuel Díaz González, Nuria Fustier-García y María Virginia Matulič Domandžič muestran la interrelación entre violencia de género y exclusión residencial, así como la invisibilidad estadística y política del sinhogarismo femenino y familiar. José David Gutiérrez Sánchez y Rafael Arredondo Quijada estudian la exclusión residencial en Andalucía y los factores que condicionan la integración del pueblo gitano, con atención a las políticas de vivienda y familia.

4.6. Apoyo social en procesos familiares

El sexto bloque se centra en el acompañamiento profesional. Marta Rubio Chavarría, desde la práctica de los servicios sociales municipales, pone nombre al «daño relacional» que sostienen muchas familias y defiende el acompañamiento del vínculo como una forma de política social. Esther Raya Diez y Ana Belén Cuesta Ruiz-Clavijo analizan el papel del Trabajo Social en dos transiciones del ciclo vital –la juventud y el envejecimiento– y la tensión entre las funciones de control y de apoyo. María del Pilar Ruiz Rodríguez,

Domingo Carbonero Muñoz, Rafael Alcázar Ruiz y Eva Ruiz Berges presentan dos instrumentos para la valoración del desequilibrio económico en los procesos de divorcio desde el Trabajo Social forense, orientados a visibilizar las desigualdades de género generadas durante la convivencia. Elena Ferri Fuentevilla, Teresa Gómez Rasco y Octavio Vázquez Aguado incorporan una perspectiva ecosocial y muestran, a partir de experiencias en Huelva, cómo el Trabajo Social puede contribuir a una transición energética justa para las familias vulnerables.

4.7. Presupuesto, fiscalidad y renta garantizada

El último bloque analiza los instrumentos económicos. Miguel Ángel Sánchez Huete examina la exigencia constitucional de un gasto público equitativo con enfoque de familia y el valor jurídico del informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia que acompaña a los Presupuestos Generales del Estado. Ana María Vega Gutiérrez compara el uso que hacen las comunidades autónomas del tramo autonómico del IRPF como herramienta de política familiar, con un análisis específico del modelo de La Rioja. José Ignacio Ruiz de Palacios Villaverde completa este análisis con la comparación de las deducciones autonómicas en las comunidades uniprovinciales. Lucía Martínez Virto y Maite Huerta Tardío cierran la obra con el estudio, a partir de entrevistas en profundidad, de la experiencia de las familias perceptoras de la Renta Garantizada de Navarra y del significado que atribuyen al programa.

5. NATURALEZA DE LAS CONTRIBUCIONES

Como es propio de una obra colectiva e interdisciplinar, los capítulos no comparten un mismo tipo de aportación, y conviene explicitarlo para orientar la lectura. Un primer grupo presenta investigación empírica con datos propios, cuantitativos o cualitativos: el análisis de la cobertura informativa, los estudios cualitativos sobre la atención perinatal, la alimentación adolescente y la Renta Garantizada, y la elaboración y contraste de instrumentos de valoración en el ámbito forense. Un segundo grupo explota fuentes estadísticas y administrativas secundarias: series sobre permisos, excedencias y usos del tiempo, datos del sistema de dependencia, estadísticas europeas sobre discapacidad, registros de demanda de vivienda protegida o catálogos de deducciones fiscales. Un tercer grupo ofrece revisiones teóricas, análisis críticos y estudios jurídico-normativos que sistematizan debates y marcos de

referencia. Finalmente, varios capítulos presentan experiencias y propuestas de intervención profesional nacidas de la práctica.

Esta diversidad es una fortaleza, porque permite abordar un mismo problema desde ángulos complementarios, pero también exige cautela. Algunos resultados proceden de muestras pequeñas o intencionales, propias de los diseños cualitativos, y algunos instrumentos se presentan como propuestas aún pendientes de validación sistemática. Los capítulos señalan estas limitaciones y distinguen entre la evidencia empírica, la interpretación y la propuesta profesional. Esta heterogeneidad no responde únicamente al carácter colectivo de la obra, sino también a la diversidad de los interrogantes planteados: no todos requieren el mismo método ni producen el mismo tipo de evidencia. La combinación de aproximaciones permite, además, poner en diálogo el conocimiento académico, el análisis de las políticas públicas y la práctica profesional.

6. APORTACIÓN Y DESTINATARIOS

La principal aportación de la obra es mostrar que la familia no puede estudiarse como un ámbito aislado, sino en relación con el sistema de bienestar en su conjunto: los cuidados y la dependencia, la educación y la salud, la vivienda y el territorio, la fiscalidad y la garantía de ingresos, la diversidad y la violencia, la intervención profesional y la transición ecológica. Al reunir estas miradas, el volumen permite identificar problemas que se repiten en ámbitos muy distintos –la fragmentación institucional, la distancia entre derechos reconocidos y derechos efectivos, la sobrecarga de las mujeres, la desigualdad territorial– y que difícilmente se perciben cuando cada política se analiza por separado.

El libro se dirige a quienes investigan en el campo de las políticas sociales y familiares, a responsables públicos de los distintos niveles de gobierno, a profesionales del Trabajo Social, la educación, la salud y los servicios sociales, y al alumnado de estas disciplinas. Esperamos que contribuya al debate sobre cómo reforzar las políticas públicas y las prácticas de intervención para que las familias puedan desempeñar sus funciones en condiciones de igualdad y sin que ello suponga cargas desproporcionadas para ninguno de sus miembros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Española. (1978). *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación “la Caixa”.
- Kamerman, S. B. y Kahn, A. J. (Eds.). (1978). *Family policy: Government and families in fourteen countries*. Columbia University Press.
- Leitner, S. (2003). Varieties of familialism: The caring function of the family in comparative perspective. *European Societies*, 5(4), 353-375. <https://doi.org/10.1080/1461669032000127642>
- Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.
- Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución 70/1 de la Asamblea General.
- Saraceno, C. y Keck, W. (2010). Can we identify intergenerational policy regimes in Europe? *European Societies*, 12(5), 675-696. <https://doi.org/10.1080/14616696.2010.483006>

BLOQUE I.
POLÍTICAS FAMILIARES: ENFOQUES,
VISIBILIDAD Y GOBERNANZA

LA INTERDISCIPLINARIEDAD DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS FAMILIARES: DE LA CIENCIA POLÍTICA A LA TRADUCCIÓN

MARÍA ELISA ALONSO

Université de Lorraine (Francia)

<https://orcid.org/0000-0003-3325-5782>

BEATRIZ ONANDIA

Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea

<https://orcid.org/0000-0001-7876-2978>

INTRODUCCIÓN

El estudio de las políticas públicas diseñadas para las cuestiones familiares debería ser abordado desde una perspectiva interdisciplinar, puesto que cuando se analizan desde una única disciplina, se corre el riesgo de perder matices esenciales. Esto es lo que se va a analizar en este texto, la importancia de incluir la traductología para estudiar las políticas públicas enfocadas a las familias, sobre todo, aquellas que parten de marcos internacionales o modelos adaptados de otros contextos. La ciencia política puede describir los mecanismos de decisión que están en el origen de una ley de permisos parentales o un sistema de prestaciones por hijo a cargo, por ejemplo, pero no es la disciplina adecuada para explicar los significados culturales que hacen que dicha ley sea percibida de forma diferente en contextos nacionales que parecen similares (Hantrais, 2004). En este sentido, la sociología y la ciencia política tienden a analizar las políticas como variables independientes cuya lógica interna no requiere explicación.

Esta fragmentación en el análisis de las políticas públicas en general responde a la lógica de especialización que ha guiado la producción académica durante los últimos años, contribuyendo al sesgo analítico. Sin embargo, la complejidad del objeto de estudio que constituye, por un lado, la familia como institución social, jurídica, económica y cultural, y por otro, las políticas

públicas que se le destinan cuestionan la pertinencia de los enfoques unidisciplinarios (Klein, 1990). Como señala Daly (2010), las políticas familiares son simultáneamente políticas de reconocimiento de derechos y políticas de redistribución, lo cual requiere incorporar enfoques analíticos que van más allá del análisis convencional de políticas.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, es imprescindible sumar el análisis riguroso de una disciplina como la ciencia política y la comprensión textual y contextual de la medida, gracias a la traductología. Ante este desafío, la perspectiva interdisciplinar no es una opción estilística, sino una necesidad epistémica y del conocimiento, que constituye a su vez la única vía para observar las políticas y su complejidad.

El problema se intensifica al introducir la dimensión comparativa y transnacional. En las últimas décadas, los marcos conceptuales elaborados en contextos anglosajones como las tipologías de regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990), las categorías de *policy transfer* elaboradas por Dolowitz y Marsh (2000), o los indicadores de conciliación de la OCDE han sido utilizados como marcos de referencia de estudios tanto en el ámbito académico como institucional, en contextos culturalmente diferentes. Contrariamente a lo que parece, esta transmisión y circulación no es neutral puesto que implica un ejercicio de traducción, lingüística y cultural, que a su vez adapta los conceptos y los principios en función de las circunstancias que rodean su futura implementación.

Stier y Marín-Lacarta (2022) han demostrado empíricamente que la transferencia de conceptos clave de los Estados de bienestar está supeditada a procesos de traducción que no son inocentes, porque cada re-contextualización del propio concepto implica una selección semántica que puede ser imparcial y comportar interpretaciones sesgadas.

Para examinar esta dicotomía interdisciplinar, este análisis se va a articular en función de una pregunta que va a constituir la problemática principal de esta reflexión: ¿por qué la traductología puede enriquecer el análisis de la circulación transnacional de conceptos y políticas familiares?

Este capítulo se estructura en función de esta pregunta. De esta forma, en el primer epígrafe se analiza la ciencia política como una de las principales disciplinas de análisis de las políticas públicas familiares, analizando tanto sus herramientas analíticas como sus límites explicativos; en el segundo epígrafe se estudia el papel de la traductología y sus aportes al objeto de nuestro análisis y en la sección 3 se articulan las implicaciones metodológicas de esta interdisciplinaridad.

1. LA CIENCIA POLÍTICA COMO PUNTO DE PARTIDA PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS FAMILIARES

La ciencia política proporciona el marco léxico propio al ámbito institucional y los marcos de análisis de la acción estatal y de sus políticas públicas. Estos son necesarios para llevar a cabo una investigación sobre políticas familiares y que esta establezca límites para evitar entrar en debates sobre el análisis sociológico de la familia en un sentido más amplio del concepto. No se puede obviar que las políticas públicas, incluidas las que abordan temas sobre la familia, son medidas diseñadas, implementadas y evaluadas por el Estado. Y es precisamente la ciencia política la disciplina que mejor teoriza esa intervención del Estado y sus instituciones (Moran, Rein y Goodin, 2006).

La familia, como concepto universal, no es una cuestión propia de la política pública, sino un objeto construido políticamente. Los Estados no intervienen sobre la familia, entendida como algo genérico y abstracto, sino sobre configuraciones específicas, como la familia nuclear biparental, la familia monoparental o la pareja de hecho, que han sido definidas, normalizadas y jerarquizadas por una serie de actores institucionales, mediante dispositivos jurídicos, estadísticos y discursivos (Foucault, 1978; Théry, 1998). Sin embargo, hay que destacar que esta construcción no es neutral porque refleja valores, intereses y relaciones de poder que varían históricamente y entre contextos nacionales.

En este sentido, el institucionalismo histórico ha demostrado cómo las trayectorias dependientes (*path dependencies*) de los sistemas de bienestar condicionan y limitan las opciones disponibles por las administraciones para realizar reformas o implementar medidas. Por ejemplo, los países con una tradición de familiarismo tienden a desarrollar políticas familiares más restrictivas en lo que respecta a servicios públicos, incluso cuando se producen cambios demográficos o culturales que presionan en sentido contrario (Pierson, 2000).

La tipología de regímenes de bienestar elaborada por Esping-Andersen (1990) constituye el principal punto de referencia de este debate, puesto que establece una distinción entre el régimen liberal, socialdemócrata y conservador-corporativista (y posteriormente el régimen

mediterráneo o familista) que ha constituido la base de la investigación comparada sobre política familiar. Sin embargo, como señalaron Orloff (1993) y Lewis (1992), esta categorización tiene límites y los regímenes de bienestar han de analizarse incorporando a su vez, el grado de desfamiliarización. Es decir, la medida en que las políticas públicas contribuyen a reducir

la dependencia económica de las mujeres con respecto a la familia, entendida esta como institución económica.

Más allá de los enfoques comparados sobre regímenes de bienestar, la ciencia política, entendida como la ciencia que estudia la administración pública, ha desarrollado metodologías de investigación y análisis específicas para el estudio de las políticas públicas como un proceso. Este proceso incluye etapas que comienzan con el diseño, la implementación y por último, la evaluación de resultados. El modelo que constituye el ciclo de las políticas públicas y que incluye según Howlett, Ramesh y Perl (2009) la definición del problema, la *agenda-setting*, la formulación, la implementación y evaluación nos va a servir para profundizar en los límites de la ciencia política en la cuestión que nos ocupa.

Así, el análisis de *agenda-setting* ha mostrado cómo fenómenos demográficos como el descenso de la natalidad o el envejecimiento de la población solo se convierten en cuestiones de interés político y se traducen en medidas o políticas públicas, cuando copan titulares en los medios de comunicación (Bleich, 2002). Especialmente importante es el modelo de las corrientes múltiples (*multiple streams*) de Kingdon (1984) porque alude al aumento de interés por implementar y elaborar políticas públicas para la reforma del marco administrativo y político de la familia, dependiendo de la convergencia coyuntural entre una corriente de problemas, una corriente de soluciones y una corriente política. Esto depende principalmente, de la inclusión de los temas en la agenda que marca la actualidad informativa. Este modelo ha demostrado su vigencia en análisis recientes sobre los permisos de paternidad equiparados en los países del sur de Europa (Escobedo, Navarro-Varas y Wall, 2020).

En otro sentido, en la fase de formulación, el enfoque de los marcos normativos (*policy frames*) permite analizar cómo los actores implicados en el diseño de políticas familiares construyen representaciones del problema que a su vez pre-seleccionan determinadas soluciones y excluyen otras. Teniendo en cuenta a Bacchi (2009), cabe preguntarse no solo qué medidas se proponen, sino qué representación de la familia, del género y de la responsabilidad del cuidado están implícitas en esas propuestas sesgadas desde su formulación. Entman (1993) va más allá y afirma que los marcos normativos no son meros dispositivos retóricos, sino que al seleccionar ciertos aspectos de la realidad y destacarlos en detrimento de otros, constituyen a su vez un problema y contribuyen a la perpetuación de las desigualdades.

Por último, la fase de implementación entendida como aquella en la que los diseños de las medidas se trasladan a la práctica y se convierten en me-

didas administrativas concretas. Los estudios sobre la implementación han mostrado que las *street-level bureaucracies*, es decir, el personal burocrático (los trabajadores sociales, los funcionarios, los técnicos de servicios de atención a la familia, entre otros) ejercen un poder discrecional a la hora de poner en práctica las políticas, que puede ampliar, distorsionar o neutralizar los efectos de las medidas formalmente aprobadas (Lipsky, 1980).

Como se ha observado, la ciencia política como ciencia que estudia el papel del Estado ofrece instrumentos de análisis imprescindibles para estudiar las políticas familiares como proceso institucional. Sin embargo, sus límites se evidencian cuando se plantean cuestiones sobre los significados (además de sobre los mecanismos) de esas políticas. ¿Por qué la misma política de permisos parentales tiene resultados diferentes y opuestos en Suecia y en España? ¿Qué hace que el concepto de «conciliación» sea percibido como un problema de las mujeres en unos contextos y como un asunto de corresponsabilidad en otros? Estas preguntas no se pueden responder desde la óptica de la ciencia política si esta se limita a analizarlas únicamente con sus herramientas metodológicas. Es aquí donde la interdisciplinariedad se hace imprescindible, adaptando el análisis a la sociología de género, los estudios culturales y, aunque parezca menos evidente, los estudios del lenguaje y sobre todo, la traductología. Es precisamente la legitimación de la traductología como instrumento de análisis de las políticas públicas, el centro de esta reflexión.

2. LA INCORPORACIÓN DE LA TRADUCTOLOGÍA Y LOS ESTUDIOS DEL LENGUAJE AL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FAMILIARES

A partir de los años ochenta, las ciencias sociales han incluido como indicador de análisis de las políticas públicas, el lenguaje. Entendido como un canal de comunicación que no es neutro y a través del cual no solo circulan descripciones de la realidad, sino que es además un elemento constitutivo de esa realidad (Laclau y Mouffe, 1985; Fairclough, 1992). Desde esta perspectiva, los textos legislativos, los informes de organismos internacionales y las declaraciones de actores políticos no son meras traducciones de realidades sociales preexistentes, sino dispositivos discursivos que construyen, fijan y normalizan significados sobre la familia, el género, el cuidado y la responsabilidad.

El análisis crítico del discurso (ACD) ofrece una metodología para estudiar estos procesos de construcción discursiva. Este análisis se aplica al campo de

las políticas familiares permitiendo identificar diferencias interpretativas de un mismo concepto. Por ejemplo, cómo el término «conciliación» en los textos de política de la Unión Europea interpreta el «cuidado» como un concierto entre la vida laboral y familiar, responsabilidad de carácter personal, más que como un derecho social colectivo (Stratigaki, 2004). Del mismo modo, el análisis de los textos legislativos sobre permisos parentales en España ha mostrado cómo el marco de la «corresponsabilidad» está vinculado a las representaciones implícitas de la maternidad como responsabilidad femenina (y no compartida). Como consecuencia de esta visión vinculada a los roles tradicionales, los efectos igualitarios de las reformas sobre corresponsabilidad se diluyen y no consiguen alcanzar todos sus objetivos (Bustelo, 2016).

La propuesta metodológica de Bacchi (2009) constituye una contribución especialmente importante en este campo. Bacchi propone desplazar el foco del análisis desde las soluciones hacia las representaciones de las propias soluciones que se plantean, para analizar las exclusiones y las subjetividades que conllevan los diseños de las políticas públicas. Este enfoque conecta el ACD con el análisis normativo y de diseño propio de la ciencia política y abre la puerta a la incorporación de la traductología como marco complementario de estudio.

Si partimos de los estudios culturales, estos han demostrado que la legitimidad y el éxito de una política familiar depende principalmente de la capacidad que tenga de conectar con los imaginarios sociales colectivos dominantes en un contexto sociopolítico determinado. Los imaginarios sociales (Taylor, 2004) son las representaciones compartidas por los individuos y a través de las cuales las personas conciben su sociedad, las normas que la rigen y las expectativas que orientan sus prácticas. En este sentido, en el ámbito de las políticas familiares, los imaginarios sobre qué es una «buena madre», un «padre responsable» o una «familia normal» condicionan la formulación de las políticas y su recepción por parte de la ciudadanía.

En este sentido, no hay que olvidar que la cultura mediática tiene un papel central en la producción y reproducción de esos imaginarios. Según Juffer (2006) y Brook (2011) las investigaciones sobre la representación de la maternidad en los medios de comunicación occidentales han mostrado que el discurso mediático construye un ideal de «maternidad intensiva» fundamentada en el rol tradicional de la mujer como madre. Esto contrasta a su vez, con las políticas de incorporación laboral de las mujeres y genera tensiones que las políticas de conciliación no habían previsto y que deben gestionar a pesar de que no abordan estas cuestiones explícitamente. Esta dimensión cultural no es un objeto de estudio desde la ciencia política y es aquí donde

se incorporan disciplinas como los estudios culturales y del lenguaje para completar las investigaciones.

La incorporación de la traductología en el análisis de las políticas familiares constituye la apuesta más innovadora de este capítulo. La traductología, entendida en su sentido amplio que va mucho más allá de la traducción lingüística y que estudia los procesos de transferencia, transformación y re-contextualización de textos, conceptos y conocimientos entre sistemas culturales, lingüísticos e institucionales distintos (Bassnett y Lefevere, 1998; Snell-Hornby, 2006).

Para entender esta propuesta, se parte del concepto de *policy transfer*, desarrollado en la ciencia política por Dolowitz y Marsh (2000) y profundizado posteriormente por Evans (2009) y Peck y Theodore (2010), que describe el proceso por el que los gobiernos aprenden de la experiencia de otros y adaptan, a sus propias circunstancias, políticas desarrolladas en otros contextos. Sin embargo, la literatura sobre *policy transfer* ha prestado escasa atención a las dimensiones lingüísticas y culturales de ese proceso. Si bien, autores como Stier y Marín-Lacarta (2022) han propuesto precisamente incorporar la traductología y plantear el *policy transfer* como un proceso de traducción en el sentido técnico del término e incorporar técnicas propias de la traductología a sus análisis.

Si aceptamos esta propuesta, entonces es necesario tener en cuenta las referencias conceptuales de la traductología e incluirlas como instrumentos de análisis centrales para los estudios de las políticas públicas, sobre todo de la transferencia de los conceptos en los sistemas de bienestar. Por ejemplo, el concepto de equivalencia dinámica de Nida (1964), que analiza si un concepto traducido se desarrolla de igual forma en el contexto de destino; la noción de domesticación y extranjerización de Venuti (1995), que permite identificar si la transferencia implica asimilación al marco de referencia de destino o mantenimiento de la especificidad del contexto de origen; la teoría del escopo de Reiss y Vermeer (1984), que se plantea cuál es el propósito de dicha transferencia.

Se puede ilustrar esta perspectiva si se observa el concepto de «parentalidad positiva» (*positive parenting*), desarrollado en el ámbito anglosajón a partir de los trabajos de Baumrind (1966) e incorporado al marco del Consejo de Europa en 2006. Este concepto ha sido adoptado en los sistemas de política familiar de numerosos países europeos, mediante un proceso de adaptación semántica que ha desvirtuado el objetivo inicial del propio concepto: en los países del norte de Europa, el concepto se inscribe en un marco de corresponsabilidad de género y de igualdad, que incluye explícita-

mente la implicación paterna; en los países del sur, tiende a ser interpretado en clave maternalista y a ser asignado principalmente a programas sobre maternidad (Martínez Herrero, 2018). Esto permite observar que no se está únicamente frente a una diferencia de implementación, sino que es un reflejo de las diferencias en los imaginarios de género, en los marcos jurídicos de la responsabilidad parental y en la traducción del concepto, para aplicarlo en sistemas de significado distintos.

Y precisamente para analizar las pérdidas y transformaciones del significado de los conceptos en un proceso de transferencia y reapropiación, que incorporamos la traductología. La traductología puede explicar las razones del aparente fracaso del planteamiento de las políticas de permiso parental en España. Cuando el concepto escandinavo de *föräldraledighet* (el permiso parental como derecho individual e intransferible de cada progenitor) es traducido al español como “permiso de maternidad/paternidad”, se produce una pérdida semántica significativa del concepto de origen. Esto es así porque desaparece la concepción del cuidado como derecho individual desvinculado al sexo biológico. El mismo concepto se percibe en el contexto español de forma distinta porque al contrario que el concepto primigenio, refuerza la asociación entre maternidad y cuidado que el concepto original quería eliminar. Esta pérdida de significado no es un error de traducción, sino que es el resultado de reajustar un concepto a los marcos normativos preexistentes en el contexto receptor.

3. IMPLICACIONES METODOLÓGICAS DE LA INTERDISCIPLINARIEDAD

Según Klein (1990) la colaboración entre disciplinas puede hacerse teniendo en cuenta tres tipos de relación: multidisciplinariedad (la yuxtaposición de perspectivas disciplinares que no se integran), interdisciplinariedad (el diálogo de métodos y marcos conceptuales que genera conocimiento nuevo no producible desde ninguna disciplina aislada) y transdisciplinariedad (la construcción de un marco conceptual común que trasciende las disciplinas de origen). Este capítulo propone articular tanto marcos teóricos como metodológicos de las dos disciplinas (ciencia política y traductología) a través de planteamientos y problemáticas que no se pueden resolver desde la óptica de una disciplina de forma aislada. Es decir, se plantea la colaboración desde la interdisciplinariedad.

Esto tiene implicaciones metodológicas importantes porque necesita plantear diseños de investigación que combinen multiniveles de análisis y

observación que sean complementarios. En este sentido, nosotros proponemos tres niveles: nivel institucional, nivel discursivo y nivel traductológico.

El nivel institucional, propio a la ciencia política, se centra en el análisis del ciclo de políticas y el modelo de corrientes múltiples de Kingdon, que permiten reconstruir los procesos de *agenda-setting*, formulación e implementación, identificando los actores, las coaliciones y las ventanas de oportunidad que han configurado el diseño de una política pública. En este nivel, la metodología cuantitativa sería el objeto central de las investigaciones.

El nivel discursivo, tiene como objeto de análisis el propio discurso y la metodología propuesta por Bacchi. Esto permite analizar textos legales y jurídicos (legislación, documentos programáticos, informes de organismos internacionales, debates parlamentarios) para identificar las representaciones del problema, los marcos normativos que lo estructuran y las exclusiones que se presentan. Para este nivel se impone una metodología cualitativa de análisis de textos que se complementa con el nivel institucional, al ir más allá de analizar el proceso de tomar las decisiones e incluir el análisis discursivo que analiza el significado de lo que se decide.

Por último, el nivel traductológico que incorpora el estudio comparado de la circulación transnacional de conceptos y de los marcos legislativos y jurídicos. Este nivel permite analizar las transformaciones semánticas que los conceptos sufren al adaptarse a diferentes contextos culturales e institucionales. Este tercer nivel se articula en torno a una metodología vinculada a la comparación textual y el análisis del discurso en diferentes idiomas.

4. CONCLUSIONES

La interdisciplinariedad es una perspectiva de análisis necesaria para el estudio de las políticas familiares porque permite evitar sesgos y abordar la investigación desde múltiples ópticas. Articular los conceptos de la ciencia política, como disciplina *mater* del análisis de políticas públicas con la comparación discursiva y perceptiva de la traductología, constituye además una transformación en la mirada del investigador o investigadora. No se trata aquí de sumar disciplinas, puesto que la interdisciplinariedad supone adoptar una percepción multimetodológica del objeto de estudio, que evita sesgos reduccionistas.

Las disciplinas que se proponen en este capítulo constituyen elementos esenciales para el análisis de las políticas familiares, sobre todo en un contexto de globalización de medidas y de transferencia de experiencias transnacio-

nales. El diálogo interdisciplinar evita límites que el análisis unidisciplinar impone a la observación.

La complementariedad se hace evidente, puesto que la ciencia política proporciona el vocabulario institucional y los modelos de análisis propios de las políticas públicas. Es la ciencia que estudia la acción del Estado. Sin embargo, no tiene en cuenta los significados culturales que podrían explicar las causas de que diseños institucionales similares producen resultados diferentes y en numerosas ocasiones, inesperados. La traductología y el estudio de los discursos permiten complementar este análisis politológico, demostrando que los discursos reflejan y construyen realidades diferentes.

La traductología aporta a esta interdisciplinaridad el instrumental conceptual necesario para analizar la circulación transnacional de conceptos como proceso de transformación y no como mero canal de difusión.

Esto nos permite afirmar que para analizar las políticas públicas familiares es necesario aproximarse al diseño técnico, incluyendo una observación de la concepción simbólica de los términos y textos, que sobrepase la esfera de lo público, para considerar también la esfera privada e incluso internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the Problem Represented to Be?* Pearson.
- Bassnett, S., y Lefevere, A. (1998). *Constructing Cultures: Essays on Literary Translation*. Multilingual Matters.
- Baumrind, D. (1966). Effects of authoritative parental control on child behavior. *Child Development*, 37(4), 887-907.
- Bleich, E. (2002). Integrating ideas into policy-making analysis: Frames and race policies in Britain and France. *Comparative Political Studies*, 35(9), 1054-1076.
- Brook, H. (2011). Make room: Packing for the holiday of a lifetime. *Feminist Media Studies*, 11(1), 17-32.
- Bustelo, M. (2016). *La evaluación de las políticas de género en España*. La Catarata.
- Consejo de Europa. (2006). *Recomendación Rec (2006)19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre políticas para apoyar la parentalidad positiva*. Consejo de Europa.
- Daly, M. (2010). Shifts in family policy in the UK under New Labour. *Journal of European Social Policy*, 20(5), 433-443.

- Dolowitz, D. P., y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.
- Escobedo, A., Navarro-Varas, L., y Wall, G. (2020). Men's use of family leave in Spain: The impact of a gender equality reform. *Community, Work and Family*, 23(5), 596-612.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30(3), 243-268.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change*. Polity Press.
- Foucault, M. (1978). *The History of Sexuality* (Vol. 1). Pantheon.
- Hantrais, L. (2004). *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe*. Policy Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., y Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3.^a ed.). Oxford University Press Canada.
- Juffer, J. (2006). *Single Mother: The Emergence of the Domestic Intellectual*. New York University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown.
- Klein, J. T. (1990). *Interdisciplinarity: History, Theory, and Practice*. Wayne State University Press.
- Laclau, E., y Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. Verso.
- Lefevere, A. (1992). *Translation, Rewriting, and the Manipulation of Literary Fame*. Routledge.
- Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Martínez Herrero, M. J. (2018). Las políticas de parentalidad positiva en el contexto europeo: entre la universalidad y la subsidiariedad. *Política y Sociedad*, 55(3), 847-869.
- Moran, M., Rein, M., y Goodin, R. E. (Eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Nida, E. A. (1964). *Toward a Science of Translating*. Brill.
- Orloff, A. S. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.
- Peck, J., y Theodore, N. (2010). Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 41(2), 169-174.

- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Reiss, K., y Vermeer, H. J. (1984). *Grundlegung einer allgemeinen Translationstheorie*. Niemeyer.
- Snell-Hornby, M. (2006). *The Turns of Translation Studies*. John Benjamins.
- Stier, M., y Marín-Lacarta, M. (2022). Translation as policy transfer: Conceptual mobility in comparative welfare state research. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 24(3), 241-256.
- Stratigaki, M. (2004). The cooptation of gender concepts in EU policies: The case of “reconciliation of work and family”. *Social Politics*, 11(1), 30-56.
- Taylor, C. (2004). *Modern Social Imaginaries*. Duke University Press.
- Théry, I. (1998). *Couple, filiation et parenté aujourd’hui*. Odile Jacob.
- Venuti, L. (1995). *The Translator’s Invisibility: A History of Translation*. Routledge.

VACÍO MEDIÁTICO QUE RODEA LAS POLÍTICAS FAMILIARES

DORY MERINO ARRIBAS

Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

<https://orcid.org/0000-0002-3294-9996>

ELÍAS SAID-HUNG

Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

<https://orcid.org/0000-0002-0594-5906>

PAVEL SIDORENKO BAUTISTA

Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

<https://orcid.org/0000-0002-8094-3089>

1. INTRODUCCIÓN

La familia continúa siendo, en la España contemporánea, la institución más valorada, la más resiliente y la que actúa como principal red de apoyo emocional, económico y social. Este peso simbólico y funcional, ampliamente documentado en múltiples estudios sociológicos (Ayuso y García Moreno, 2024; León Llorente, 2024), contrasta de manera llamativa con la escasa atención que las políticas familiares reciben, tanto en la agenda pública, como en el debate mediático.

Además, este contraste es aún más significativo en un país donde las transformaciones demográficas, sociales y tecnológicas están reconfigurando de manera profunda las necesidades y el papel de las familias.

Precisamente, este importante aspecto justifica que en el Proyecto Impacto Familia de La Rioja se analice la cobertura noticiosa de la familia riojana en todos los medios informativos del año 2023, para conseguir establecer cómo ha sido la cobertura mediática en toda la extensión que se refiere a la realidad familiar.

Tal y como figura en la Memoria del citado proyecto, la principal aportación será un modelo replicable en cualquier comunidad autónoma española para integrar la perspectiva familiar en las políticas públicas, con transparencia y rigor.

El proyecto, promovido por el Gobierno de La Rioja con la participación de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) y la Universidad de La Rioja (UR), se concibe como una estrategia integral de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas desde la óptica de las funciones sociales, educativas, económicas y afectivas de la familia.

En su objetivo general se diseña una política familiar autonómica transversal, integradora e integral, orientada tanto a la promoción del bienestar físico, mental y social de las familias riojanas como al afrontamiento del reto demográfico.

Para eso se definen como objetivos específicos: diagnosticar el impacto familiar de las políticas públicas existentes/crear un sistema de indicadores para monitorizar la realidad familiar/elaborar un Plan Director para las Familias de La Rioja que funcione como hoja de ruta coordinada entre todas las áreas gubernamentales.

Esta aproximación supera la tradicional visión morfológica centrada en «tipos» de familia, y adopta una metodología funcional, reconociendo la diversidad familiar y la multiplicidad de funciones asignadas por la sociedad a los hogares contemporáneos.

1.1. Un silencio mediático estructural sobre las políticas familiares

Lo que se constata en las investigaciones académicas referentes a la cobertura noticiosa de las familias en España, es que, pese a la importancia social de la familia, las políticas públicas dirigidas a ella casi no aparecen en la prensa española. Lo que sí muestran los estudios es una pauta consistente: la agenda mediática española se organiza en torno a dinámicas de polarización política, relegando temas sociales como la familia a posiciones marginales.

En primer lugar, investigaciones recientes sobre consumo mediático demuestran que los principales medios españoles –tanto televisión como prensa digital– priorizan contenidos vinculados a conflicto partidista, personalización política o controversias virales (CrespoMartínez et al., 2024).

La razón es estructural: cuanto más polarizante es un contenido, mayor es su capacidad de atención, difusión y rentabilidad.

En segundo lugar, el *Digital News Report* del Reuters Institute confirma que España es uno de los países europeos con menor confianza en las noticias y menor interés en la información política estructural, lo que empuja a los medios a reforzar el enfoque emocional o confrontativo en detrimento de debates de políticas públicas (Reuters Institute, 2024).

Por ello, la prensa española dedica recursos desproporcionados a cubrir conflictos, crisis políticas y disputas entre partidos, mientras reduce el espacio para políticas públicas no conflictivas, como pueden ser las familiares.

En tercer lugar, un análisis longitudinal sobre cómo la prensa española construye los temas prioritarios demuestra que entre 2016 y 2024 ha crecido la centralidad del encuadre «polarización», desplazando otros ámbitos de política social (Teruel Rodríguez, 2025). El estudio revela que la estructura narrativa de medios generalistas españoles (ABC, El País y El Mundo) está orientada a interpretar la vida pública en términos de «bloques enfrentados», lo que reduce la visibilidad de políticas que requieren consenso, evaluación técnica o perspectiva a largo plazo.

A esto se suma el hecho de que la prensa española opera en un sistema altamente competitivo y marcado por una correlación directa entre sesgo ideológico y baja fiabilidad informativa (Garrigues Giménez, 2019).

Se puede argumentar, por lo tanto, que las políticas familiares –que no son fácilmente instrumentalizables en términos partidistas– quedan fuera de estas lógicas editoriales y, por lo tanto, su aparición en prensa es muy escasa.

Como resultado, las familias y los desafíos que las atraviesan aparecen en los medios casi exclusivamente en forma de historias individuales, casos extremos o debates moralizados, pero no como un tema estructural de política pública.

Esta ausencia contribuye a que la ciudadanía perciba las políticas familiares como algo inexistente, irrelevante o secundario, reforzando el círculo vicioso: si no aparece en prensa, no entra en la agenda política; si no entra en la agenda política, no aparece en prensa. Precisamente, los resultados del trabajo que se lleva a cabo en el Proyecto Impacto Familia en La Rioja corroboran esta conclusión.

1.2. Retos demográficos: entre la urgencia social y el silencio mediático

España enfrenta uno de los escenarios demográficos más desafiantes de Europa: fecundidad mínima histórica, envejecimiento acelerado, hogares multigeneracionales y aumento de la soledad no deseada. A pesar de su gravedad –ampliamente documentada por autores como de Iglesias de Ussel (2024)– estos temas apenas alcanzan cobertura audiovisual o digital más allá de picos informativos puntuales.

1.3. Igualdad de género, conciliación y cuidados: un debate académico vivo, pero mediáticamente invisible

Los estudios de Flaquer (2000) y Meil (2025) muestran con claridad que la igualdad real en el uso del tiempo, la crianza y la vida profesional está en el núcleo de la sostenibilidad familiar. Sin embargo, tanto la prensa digital como la televisión priorizan polémicas en torno a leyes identitarias o conflictos partidistas, dejando de lado debates esenciales como:

- permisos parentales,
- reorganización del tiempo de trabajo,
- servicios de atención infantil,
- corresponsabilidad real,
- teletrabajo y riesgo de refamiliarización desigual.

Todo ello reduce la posibilidad de que la ciudadanía acceda a información rigurosa sobre políticas familiares basadas en evidencia, pues estas no generan el tipo de clics o retención que las redacciones priorizan.

1.4. Juventud y precariedad: una crisis profunda con escasa narrativa pública estructural

A pesar de que España es uno de los países con mayor retraso en la emancipación juvenil y más precariedad entre jóvenes (Moreno Mínguez, 2024), la prensa aborda este tema generalmente como un problema laboral o de vivienda, pero no como una cuestión de política familiar. Esta desconexión conceptual impide comprender que la emancipación tardía condiciona directamente la fecundidad y la formación de nuevos hogares.

1.5. Un círculo vicioso: la invisibilidad mediática alimenta la ausencia política

El escaso desarrollo de políticas familiares en España se debe, en gran medida, a su falta de presencia en la agenda pública (Ayuso y Bascón, 2021). Sin presión mediática ni social, los partidos políticos no sienten incentivos para convertir las políticas familiares en un eje de acción sostenido.

Esta dinámica se agrava por un sistema mediático que, como demuestran los estudios mencionados, opera principalmente en clave de conflicto, polarización y espectáculo político, dejando poco espacio para temas estructurales que requieren consenso técnico o análisis a largo plazo.

2. ¿CÓMO CUBREN LOS MEDIOS LA POLÍTICA DE FAMILIA? ANÁLISIS EN LA RIOJA

España necesita urgentemente políticas familiares explícitas, robustas, evaluables y basadas en evidencia. Sin embargo, mientras estas políticas sean invisibles para los medios –y por tanto para la ciudadanía– seguirán siendo políticamente marginales. La investigación es unánime: la familia es central para el bienestar social, pero no lo es en la agenda informativa.

La sostenibilidad demográfica, la igualdad de género, la conciliación y la lucha contra la soledad dependen de un cambio profundo que no solo debe darse en la acción pública, sino también en la cultura comunicativa que construye lo que entendemos como «debate público».

La familia continúa siendo, en la España contemporánea, la institución social más valorada, tanto por la ciudadanía como por la investigación social, y constituye un elemento esencial de cohesión, bienestar y estabilidad social (Ayuso, 2019). Sin embargo, esta centralidad social contrasta profundamente con la invisibilidad política y mediática de las políticas familiares, cuya presencia en la agenda pública sigue siendo secundaria, fragmentada o directamente residual en comparación con otros temas más polarizantes. La prensa, como muestran investigaciones recientes, estructura sus contenidos prioritariamente en torno al conflicto y la confrontación, relegando a un segundo plano debates estructurales –como la política familiar– que requieren continuidad, consensos técnicos y una mirada de largo alcance (CrespoMartínez et al., 2024; Reuters Institute, 2024).

Esta falta de visibilidad mediática tiene efectos directos en la formulación de políticas: aquello que no aparece en la prensa difícilmente adquiere relevancia política, impidiendo que la ciudadanía conozca los recursos disponibles y que los responsables públicos impulsen estrategias integradas de apoyo a las familias. El debate mediático en España se encuentra así marcado por dinámicas de «agenda negativa», donde predomina la narración de la polarización política y se invisibilizan áreas clave de bienestar como la conciliación, la igualdad en la crianza, la emancipación juvenil o los cuidados intergeneracionales (Teruel Rodríguez, 2025).

Frente a esta ausencia, los estudios académicos revelan que los desafíos familiares actuales son múltiples: fecundidad sostenidamente baja, fuerte envejecimiento, retraso en la emancipación juvenil, desigualdades persistentes entre mujeres y hombres en el uso del tiempo, nuevas formas de vulnerabilidad asociadas a la soledad no deseada y un impacto creciente de la digitalización en todas las esferas de la vida familiar. España comparte estos

retos con otras sociedades europeas, pero en nuestro caso la respuesta institucional ha sido más débil, más fragmentada y con menos continuidad en el tiempo (OCDE, 2022). A ello se suma que la fortaleza histórica de la familia mediterránea –basada en redes de apoyo informales e intergeneracionales– ha servido en ocasiones como excusa implícita para limitar el desarrollo de políticas públicas explícitas.

En este contexto nacional complejo y marcado por la ausencia de un sistema robusto y articulado de políticas familiares, resulta especialmente relevante observar experiencias innovadoras desarrolladas desde ámbitos autonómicos, como el caso del proyecto Impacto Familia en La Rioja (2025), una iniciativa pionera que busca justamente subsanar esa carencia mediante herramientas de diagnóstico, evaluación, diseño y gobernanza alineadas con la realidad social de las familias riojanas. La memoria del proyecto constituye un ejemplo de cómo una administración pública puede poner en marcha mecanismos sistemáticos para incorporar la perspectiva familiar en las políticas públicas.

El paquete de trabajo del Proyecto Impacto Familia que analizó la cobertura noticiosa de la familia en La Rioja, en todos los medios informativos del año 2023 se alcanzó, a partir de los siguientes objetivos específicos.

- OE1: Establecer los rasgos generales de las noticias de familia y de los medios de comunicación que cubren estos temas en La Rioja.
- OE2: Identificar los rasgos macroestructurales asociados a las noticias de interés para este trabajo.
- OE3: Establecer los rasgos microestructurales asociados a esas noticias.
- OE4: Determinar el nivel de pluralismo informativo en las noticias de familia divulgadas por los medios de comunicación.

El estudio partió de un enfoque cuali-cuantitativo de análisis, en el que:

- Se identificaron la totalidad de noticias asociadas a temas de familia publicadas en los medios informativos españoles, desde el 1 de enero de 2023 al 31 de enero de 2023¹.
- De este total, se analizaron solo aquellas noticias directamente relacionadas con temas de familia en La Rioja, las cuales conforman la muestra final analizada en este paquete de trabajo.

¹ N=16.182 noticias, accesibles en https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ocdeQ_mxRtbge6KA2dTE-C6ldMwQUber/edit?usp=drive_link&oid=100138863337674085164&rtpof=true&sd=true

El estudio parte de la metodología planteada por Del Moral (2007), aplicada en estudios como los realizados por Said-Hung et al. (2021), en el que cada una de las dimensiones de análisis asociado a las noticias, a partir de una ficha técnica que sirvió para el registro de cada una de las variables y categorías de análisis, extraídas a nivel de cada una de las noticias que integran la muestra estudiada:

Tabla 1. Variables y/o categorías consideradas en estudio

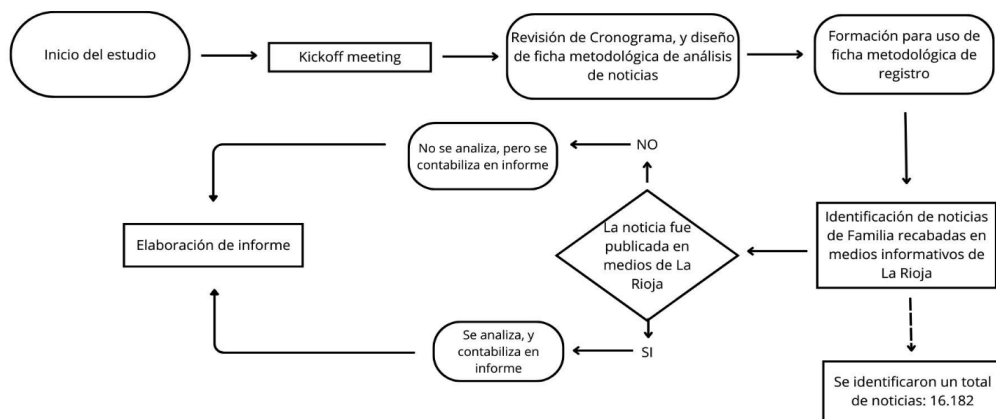
Variables y/o categoría	Indicadores
Datos generales de la noticia y el medio	Titular de la noticia
	Fecha de publicación (DD/MM/AAAA)
	Nombre del Medio
	Ciudad sede del medio
	Tipo de medio – Soporte dominante (TV, prensa impresa, web, radio)
	Cobertura del medio (Nacional, Regional, Provincial, Local)
	Percepción ideológica asociada al medio informativo (CIS, 2023)
	Abordaje de la noticia sobre temas de familia (Sí/No)
	Abordaje del tema de familia a nivel de La Rioja (Sí/No).
Macroestructura asociada a la noticia	Autor de la noticia (Agencia, redacción, periodista, otro)
	Sección donde se publicó la noticia (Nacional, Economía, Educación, Sucesos (tribunales), entre otros)
	Relevancia de la noticia (Actualidad, tópico, intemporal)
	Contenido dominante (Recursos económicos, medidas judiciales, sanidad, educación, otros)

Variables y/o categoría	Indicadores
Pluralidad informativa	N.º de protagonista dentro de la noticia
	Protagonista principal de la noticia (Mujer, Menores, mayores, otros)
	Perfil del protagonista principal (personalidad pública, ciudadano anónimo, otra)
	Tipo de intervención del protagonista principal de la noticia (contextualizada, pertinentes, asertivas, oposición, acusación, contundencia, apelación, sentimentalismo)
	Fuentes informativas (implícitas, explícitas, originaria, implicada o interesada, consultada, equilibrada, experta, encuestados)
	Tipo de fuente en la noticia (primaria, secundaria)
	Criterios de interés (actualidad, proximidad, rareza, conflicto, notoriedad pública, alusión a lo personal, interés formal, concienciación social)
	Enfoque (enfrentamiento, conjetural, histórico, perspectivista, consensual, competitivo, denunciador, documental, reactivo, interés humano)
	Basada en hechos o conjeturas
	Carácter sensacionalista de la noticia (Sí, No)
	Carga sentimental de la noticia (Positivo, negativo, ponderado)
	Noticia promocional (Sí, No)

Variables y/o categoría	Indicadores
Análisis microestructural	Imágenes (La noticia tiene o no una imagen que le acompañe)
	Relación de la imagen con la noticia (Sí/No/No aplica)
	N.º de ideas
	N.º de párrafos
	N.º de palabras
	N.º de sílabas
	N.º de frases
	N.º de palabras connotativas
	Grado de connotación (N.º de palabras connotativas / N.º de palabras totales)
	Densidad (N.º de ideas/N.º de frases)
	Uso de citas (Ausencia, citas indirectas, citas directas)
	Índice de perspicuidad/comprendibilidad. (https://legible.es/)
	Nivel de perspicuidad/comprendibilidad (muy difícil, árido, bastante difícil, normal, bastante fácil, fácil, muy fácil)

El proceso de análisis de toda la información planteada en este trabajo se hizo a partir de la conformación de un equipo, integrado por un analista de contenido y el personal investigador a cargo de la elaboración de este informe (figura 1).

Figura 1. Proceso de trabajo realizado para elaboración de informe



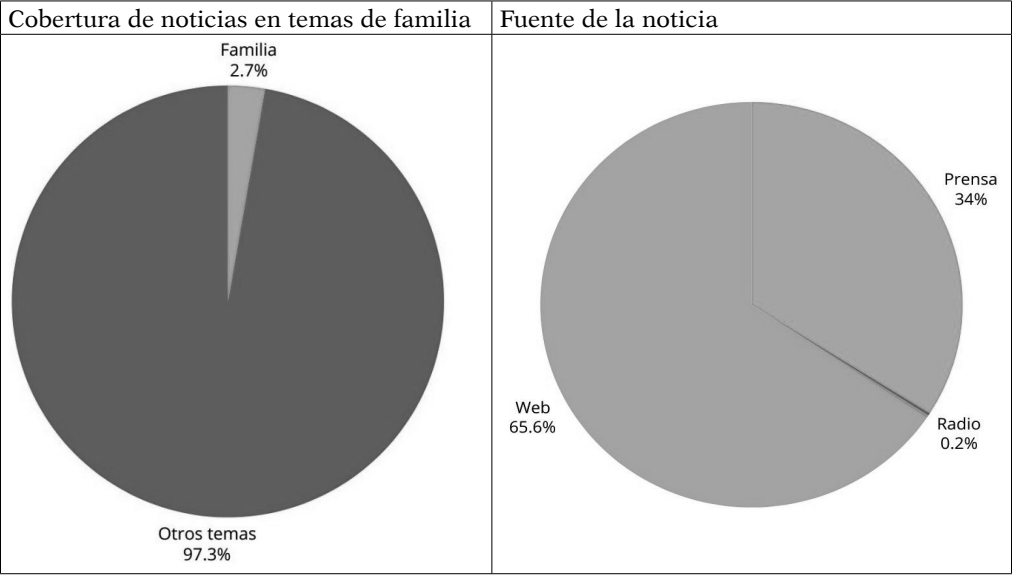
Fuente: Elaboración propia.

El equipo a cargo del análisis de noticias aplicó un enfoque metodológico cuali-cuantitativo que permitió: la revisión y análisis manual cada una de las 16.182 noticias; así como la identificación de aquellas noticias publicadas en medios informativos de La Rioja.

3. APROXIMACIÓN NOTICIOSA DE LA FAMILIA. RESULTADOS ASOCIADOS A LA RIOJA

Tal como se muestra en la figura 2, podemos observar la cobertura general, en los medios informativos españoles respecto a los temas asociados a «Familia». El resultado señala que casi un 3% de la totalidad de las noticias del año 2023 en España cubren algún aspecto relacionado con la familia, a nivel nacional, y estas informaciones se recogen principalmente a través de dos tipos de soportes: Web y Prensa.

Figura 2. Cobertura noticiosa de la familia en España

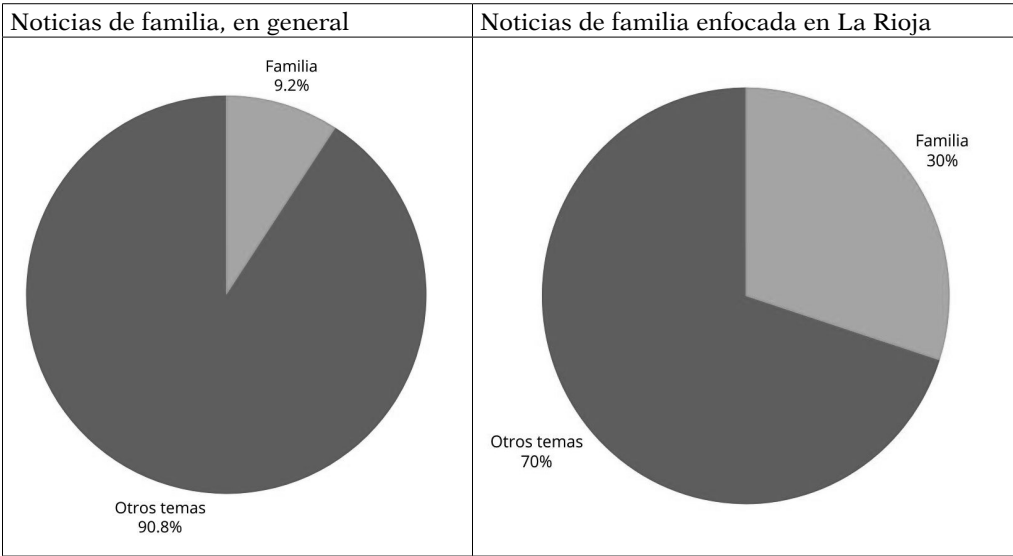


Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la prensa de La Rioja, se identificaron un total de 99 noticias, de las cuales, como se aprecia en la figura 3, el 9,2% abordan temas de familia. Todas ellas están publicadas en medios impresos. Por lo que podemos señalar que, si bien, el tema de familia duplica la cobertura en La Rioja, respecto a todo el país, esta se divulga principalmente en medios impresos,

sin aprovechar otras fuentes o canales de exposición de este tipo de noticias, como, por ejemplo, internet, radio o TV. Lo que estaría atomizando la visibilidad del tema, de acuerdo con un perfil concreto de potenciales ciudadanos, que acceden a este tipo de medios informativos. Sobre todo, si tenemos en consideración el tiempo dedicado al consumo de medios de comunicación dispuesto en España, donde la prensa en papel apenas es consumida por el 5,7% de la población (Statista, 2023). Por tanto, habría que hablar de un marco de cobertura noticiosa de la «Familia» que, a pesar de duplicar el observado a nivel nacional, no estaría llegando a un número de ciudadanos residentes en La Rioja, si tenemos presente que la prensa impresa, no está en los primeros puestos de consumo de medios del riojano, según los datos del AIMC (2024), a saber: la televisión convencional, la prensa online y la radio.

Figura 3. Cobertura noticiosa de la familia en La Rioja



Fuente: Elaboración propia.

Más allá de lo expuesto, también la figura 3 nos muestra un contexto de cobertura noticiosa de la familia en los medios riojanos donde la aproximación de este tema, desde un enfoque autonómico, es minoritario, respecto a enfoques más generalistas o nacionales.

3.1. Dimensiones de análisis asociados a la cobertura noticiosa en La Rioja

Al analizar las noticias de Familia con el titular y el enfoque riojano, desde un nivel de su macroestructura, como botón de muestra, es preciso destacar la que recoge el diario La Rioja, con el titular: «Tres de cada diez hogares riojanos están integrados por una sola persona», que se puede observar en la siguiente página. Aparece en la portada del medio riojano publicado en papel, el sábado 1 de julio de 2023. Por lo tanto, queda de manifiesto su actualidad e importancia. Va firmada por la periodista Carmen Nevot, quien recoge datos del INE y enfoca la información así: «Cada vez son más las personas que deciden vivir solas». La noticia incluye una foto de un periodista del propio medio, donde se observa a un hombre mayor, solo, cuidando unas plantas en su casa. Por lo tanto, el contenido dominante está compartido entre temas sociales, económicos o familia.

3.2. Aproximación cualitativa de las noticias de familia con enfoque autonómico

Según la Cadena SER, un estudio de la Universidad de La Rioja presentado en marzo de 2023² reveló que las mujeres en La Rioja siguen siendo las principales responsables de las tareas domésticas y de cuidados, lo que afecta su conciliación laboral y personal. Esta desigualdad en la distribución de tareas puede debilitar la estructura familiar, generar tensiones y conflictos, y afectar la calidad de las relaciones de pareja, poniendo de manifiesto la necesidad de políticas de protección y acompañamiento.

Figura 4. Estudio de la UR presentado en 2023



Fuente: Cadena SER.

² véase <https://bit.ly/4eC3phX>

El 1 de julio se advertía en el diario La Rioja³ la desigualdad en el acceso para poder conseguir una vivienda, destacando cómo la mayoría de las casas de la comunidad riojana, estaban habitadas por personas que vivían en solitario. Esta noticia es relevante, porque en España, y también en La Rioja, el acceso a la vivienda (tanto de los jóvenes como de los mayores) es uno de los principales problemas. Según esta noticia, La Rioja se pone a la cabeza de las comunidades españolas en hogares unipersonales, poniendo de manifiesto el auge de la soledad. Aunque la comunidad riojana también registra problemas de acceso a una casa, desequilibrio en el parque de viviendas y exclusión social.

Figura 5. Noticia publicada en el diario La Rioja



The image is a screenshot of a news article from the newspaper 'LA RIOJA'. At the top, the newspaper's logo is on the left, and there are two buttons on the right: 'Suscribirse' (Subscribe) and 'Iniciar sesión' (Log in). The main headline is 'Tres de cada diez hogares riojanos están integrados por una sola persona' (Three out of ten households in Rioja are integrated by a single person). Below the headline, a sub-headline reads: 'En la región hay 29 viviendas de menos de 30 metros cuadrados en las que viven cinco o más personas y 1.084 de más de 180 metros con tan solo un residente' (In the region there are 29 dwellings of less than 30 square meters in which five or more people live and 1,084 of more than 180 square meters with only one resident).

Fuente: Elaboración propia.

El proyecto «Ciudadanas», presentado el 22 de octubre de 2023 en La Rioja⁴ busca desafiar los roles de género tradicionales promoviendo una distribución más equitativa de las responsabilidades de cuidado. Busca empoderar a las mujeres y fomentar una mayor participación de los hombres en el cuidado, con el objetivo de crear un cambio duradero hacia estructuras familiares más igualitarias.

³ véase <https://bit.ly/3CHiOjF>

⁴ véase <https://bit.ly/3ZiJuQK>

Figura 6. Proyecto «Ciudadanas»



Fuente: Cadena SER.

El 3 de diciembre de 2023 en el diario La Rioja se puso en valor cómo actualmente el proceso de envejecimiento de muchos ciudadanos, especialmente de la región riojana, les confinaba a un retiro en soledad, siendo la distensión de los lazos familiares y sociales la principal causa⁵ y el 12 de diciembre de 2023, es decir, una semana después, trascendió en el mismo medio la advertencia de Cáritas en esa entidad, del aumento de familias en riesgo de pobreza, destacando el aumento por encima del 70% que dicha organización ha destinado en ayudas para tales fines después de 2020⁶.

Este dato resulta curioso, teniendo en cuenta que los resultados de este estudio apuntan a una diversidad de criterios a la hora de clasificar y dar visibilidad a las noticias que aluden a la familia en el ámbito riojano. La cobertura y tratamiento del tema pasa por las secciones de Sociedad/Actualidad o estrictamente como información regional, lo que dificulta la dimensión de su importancia.

⁵ véase <https://bit.ly/3YYWlfQ>

⁶ véase <https://bit.ly/3ZgpLRr>

Figura 7. Nube de palabras de los titulares de las noticias analizadas



Fuente: Elaboración propia.

Los titulares mencionan aspectos asociados a los hogares y los cuidados, pero el término «familia» no parece ser central. Esto puede dar la impresión de que el concepto se aborda de manera fragmentada (familias en riesgo, hogares unipersonales, tareas domésticas) o implícita.

Asimismo, la prensa alude a situaciones específicas como hogares unipersonales, mujeres como cuidadoras y familias en riesgo de pobreza, pero no exploran la diversidad y complejidad de lo que significa «familia» en su conjunto, o cómo los problemas que destacan afectan al respecto.

Por lo tanto, hay un énfasis en problemas, sin propuesta de soluciones ni consulta a autoridades correspondientes, así como una perspectiva de género limitada, destacando principalmente a la mujer como eje o víctima.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Solo 3 noticias destacan el tema «familia», desde una perspectiva centrada en La Rioja, en un año de estudio (2023). Lo que es un claro ejemplo, del amplio margen de mejora que puede hacerse, en cuanto a dar visibilidad a esta temática, desde una perspectiva riojana, tanto a nivel del tipo de contenido expuesto, como de los canales informativos empleados para posicionar esta temática a nivel de la sociedad residente en La Rioja.

Es importante destacar que los temas centrales de las noticias detectadas en La Rioja no son exclusivos de la Autonomía, sino que se dan en muchas otras partes del mundo, y muy en especial en España. Sin embargo, La Rioja es una región con recursos y antecedentes en el desarrollo de iniciativas para abordar estos retos y mejorar la calidad de vida de las familias. Ciertamente, las noticias lejos de ser esperanzadoras son evidencia de un cúmulo de situaciones y problemas que deben ser interpretados por la administración local y regional como una oportunidad para mejorar las políticas existentes, y poner foco específico en la atención social, delimitándose problemas concretos, así como también mejorar su comunicación sobre el manejo del tema.

La escasa cobertura y la limitada trascendencia de temas afines a la «Familia» en los medios autonómicos hacen necesario avanzar en el diseño de un plan de comunicación desde los responsables públicos, dirigido a posicionar noticias donde se aborde este tema, desde enfoques que ayuden a dar relevancia social a las acciones llevadas a cabo desde Ayuntamientos y Gobierno Autonómico, a favor de la mejora del bienestar de las familias riojanas. Sobre todo, si lo que se quiere es posicionar narrativas, a nivel de la opinión pública de La Rioja, que ayuden a dar relevancia a la «Familia», como uno de los ejes de acción claves para el desarrollo de la región.

Se recomienda trabajar con los medios, desde los diferentes departamentos de comunicaciones de las instituciones públicas involucradas en temas de «Familia», para trabajar estrechamente con los medios locales. Esto incluye proporcionar información relevante, datos actualizados y facilitar el acceso a fuentes confiables, lo que ayudaría a mejorar la visibilidad de las acciones promovidas por estas y otros agentes sociales aliados en ellas, e incentivar a los medios locales para que cubran temas relacionados con la familia, desde enfoques autonómicos, destacando su importancia para el desarrollo regional. Además, diversificar los canales de difusión usados hasta ahora; aprovechando las redes sociales y Web propios y de los medios informativos riojanos. Sin dejar de lado otras posibles acciones que ayuden a:

- Abordar enfoques más integrales, que refleje la diversidad y complejidad del concepto de Familia en La Rioja.
- Incluir perspectivas que vayan más allá de los problemas y presentar historias positivas o soluciones concretas relacionadas con políticas públicas, iniciativas comunitarias o casos de éxito.
- Incorporar entrevistas y declaraciones de expertos, autoridades locales, organizaciones sociales y familias mismas para enriquecer

los contenidos. Esto permitiría dar mayor profundidad a las noticias y generar un impacto más significativo en la opinión pública.

- Ampliar la perspectiva de género para incluir también el papel de los hombres en el cuidado familiar y promover una narrativa más igualitaria.
- Generar una mayor diversidad temática en las noticias sobre familia, en temas asociados con, por ejemplo: Políticas públicas dirigidas al bienestar familiar; Proyectos comunitarios que fomenten la cohesión social; o retos actuales como el envejecimiento poblacional o la conciliación laboral y familiar.
- Publicar reportajes especiales o series temáticas sobre el bienestar familiar.
- Promover campañas educativas y culturales que resalten la importancia del bienestar familiar como eje central del desarrollo social.
- Organizar eventos públicos o foros donde se discutan estos temas y se fomente el diálogo entre ciudadanos, organizaciones sociales y autoridades.
- Realizar estudios periódicos para evaluar el impacto de las estrategias implementadas y ajustar las acciones según los resultados obtenidos.
- Analizar cómo evoluciona la percepción pública sobre los temas familiares en función de los cambios en la cobertura mediática.

Revertir la invisibilidad actual de la familia en la prensa regional no es solo una cuestión de volumen informativo, sino también de responsabilidad democrática y cohesión social. Lograr este cambio requiere un enfoque integral que armonice la diversificación de canales (adaptándose a los nuevos hábitos de consumo digital), una colaboración estrecha entre las instituciones públicas y los medios locales, y la construcción de una narrativa inclusiva que se aleje del asistencialismo y abarque de manera efectiva la diversidad de modelos familiares en La Rioja.

Este cambio de paradigma permitirá situar a la familia no como un tema secundario o coyuntural, sino como un elemento relevante del bienestar regional. Al elevar la calidad y frecuencia de esta cobertura, no solo se fomenta una opinión pública más informada, sino que se impulsa una conciencia ciudadana capaz de transformar la preocupación en acción colectiva. En última instancia, una sociedad que se ve reflejada con rigor y esperanza en sus medios de comunicación es una sociedad con mayor capacidad para enfrentar sus retos demográficos y sociales, garantizando que el apoyo a las

familias pase de ser un titular escaso a una realidad prioritaria en la agenda pública riojana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIMC. Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación. (2024). *Estudio General de Medios*. <https://reporting.aimc.es/index.html#/main/cockpit>
- Ayuso, L. (2019). La familia española y la opinión pública en perspectiva internacional. *Panorama Social*, 30, 91-106.
- Ayuso, L., & Bascón, M. (2021). El descubrimiento de las políticas familiares en España: Entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174, 3-22.
- Ayuso, L., & García Moreno, J. M. (2024). *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar*. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. <https://doi.org/10.54790/fcentracs.10>
- Centro de Investigaciones Sociológicas. (2023). *Cuestionario Estudio Ideología y Polarización*. <https://www.cis.es/documents/20117/13449334/cues3480.pdf/c1e0d91e-9f95-7a49-26cc-c24cceb92795?version=1.1&t=1759844739374>
- Crespo-Martínez, I., Melero-López, I., Mora-Rodríguez, A., & Rojo-Martínez, J.-M. (2024). Política, uso de medios y polarización afectiva en España. *Revista Mediterránea de Comunicación: Mediterranean Journal of Communication*, 15(2), 285-302.
- Del Moral, J. F. (2007). La medida de la calidad periodística en la acción responsable del profesional de la información. En *Teoría y técnicas del periodismo especializado* (pp. 13-29). Fragua.
- Flaquer, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Fundación “la Caixa”/Ariel.
- Garrigues Giménez, A. (2019). El trabajo de las mujeres en España: Estereotipos, sesgos e inercias: Una mirada hacia tres ámbitos de perentoria intervención normativa. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, 1, 15-34. <http://hdl.handle.net/10234/187307>
- Iglesias de Ussel, I. (2024). *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y los derechos humanos: Evolución y desarrollo* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia].
- León Llorente, C. (2024). Teletrabajo, digitalización y diferencias de género en un contexto de transformación de las políticas familiares. En L. Ayuso & J. M. García Moreno (Eds.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 227-252). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.

- Meil, G. (2025). Evolución de las familias en España. En J. F. Tezanos Torrajada & C. Tobío Soler (Coords.), *España 2025: Estructura y cambio social: Estructura social* (Vol. 1, pp. 109-116). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Moreno Mínguez, A. (2024). Los jóvenes en las políticas públicas: Implicaciones socioeconómicas. En L. Ayuso & J. M. García Moreno (Eds.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 275-290). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Evolving family models in Spain: A new national framework for improved support and protection for families*. https://www.oecd.org/en/publications/evolving-family-models-in-spain_c27e63ab-en.html
- Reuters Institute for the Study of Journalism. (2024). *Digital news report 2024*. University of Oxford. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/es/digital-news-report/2024>
- Said-Hung, E., Merino-Arribas, A., & Martínez, J. (2021). Evolution of the academic debate on the Web of Science y Scopus sobre unfaking news (2014-2019). *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 27(3), 961-971 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8019036>
- Statista. (2023). *2023 in numbers*. <https://www.statista.com/study/162268/2023-in-numbers/>
- Teruel Rodríguez, L. (2025). La construcción de la polarización en la prensa española. *Más Poder Local*, 59, 10-29.

BLOQUE II.
FAMILIA, INFANCIA, MATERNIDAD Y
ADOLESCENCIA

LA TRANSVERSALIDAD EN LAS POLÍTICAS LOCALES DE BIENESTAR FAMILIAR: HACIA UNA GOBERNANZA INTERSECTORIAL, RESILIENTE Y BASADA EN DERECHOS

MARÍA DE LAS OLAS PALMA-GARCÍA

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0000-0003-1271-5604>

JAVIER PACHECO-MANGAS

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0000-0002-5058-1427>

RAFAEL ARREDONDO QUIJADA

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0000-0002-4301-3376>

1. INTRODUCCIÓN

El bienestar familiar ha constituido tradicionalmente el eje central de las políticas sociales en España, respondiendo a un modelo en el que las familias y, sobre todo, las mujeres, han asumido la responsabilidad principal de la provisión de cuidados y de la protección de sus miembros. Este enfoque sigue siendo un soporte fundamental del sistema de bienestar, tal como se evidenció en la crisis de la COVID-19 (Rius & Salobral, 2024), mientras que en paralelo, muestra claras limitaciones estructurales ante las transformaciones sociales –envejecimiento demográfico, nuevas formas familiares, etc.– a las que nos enfrentamos como sociedad. Ciertamente es que en los últimos años, el debate sobre los cuidados ha trascendido a la esfera pública y política, reconociéndose como una responsabilidad social compartida que exige mecanismos públicos coordinados y equitativos. Sin embargo, tal como señalan Daly y Uzunalioğlu (2026) nos encontramos ante la persistencia de una “brecha de cuidados”, entendida como la distancia entre las necesidades reales de atención y la capacidad efectiva de respuesta que ofrecen los sistemas públicos, derivada tanto de la insuficiencia de recursos como de la fragmentación institucional

y la tendencia a la rigidez de las políticas sociales ante las complejidades reales de las vidas familiares.

Ante este escenario, resulta fundamental fortalecer la dimensión territorial y la transversalidad de las políticas públicas, especialmente en el ámbito local. La proximidad social de las administraciones locales permite ofrecer respuestas integrales con implicación de todos los ámbitos relacionados con el bienestar familiar –vivienda, movilidad, ocio, seguridad, conciliación y desarrollo comunitario–, situando a las familias en el centro de la acción pública desde una perspectiva multinivel y transversal. De acuerdo con Bouckaert *et al.* (2010), la transversalidad implica superar la lógica de compartimentos estancos, promoviendo mecanismos de coordinación horizontal y marcos estratégicos integrados. Este compromiso, más que una simple mejora administrativa, implica un cambio de paradigma centrado en el bienestar familiar desde una perspectiva de derechos y prevención que al mismo tiempo refuerza la resiliencia organizacional de las instituciones para asegurar la continuidad de su contribución al bienestar público (Lengnick-Hall *et al.*, 2011).

2. RESPUESTAS AL BIENESTAR FAMILIAR

Cuando hablamos de bienestar familiar nos referimos a un constructo multidimensional que no puede reducirse a la disponibilidad de recursos económicos ni a la suma del bienestar individual de quienes integran el hogar. Se trata de una realidad global y dinámica, en la que confluyen condiciones materiales, vínculos afectivos, estabilidad emocional, posibilidades de cuidado, disponibilidad de tiempo, participación social y acceso efectivo a apoyos comunitarios e institucionales (Fernández González *et al.*, 2015). Su abordaje requiere respuestas integrales, que garanticen la calidad de vida de todas las personas, teniendo en cuenta las desigualdades estructurales y de acceso a recursos, apoyos y servicios que se mantienen. Nomaguchi y Milkie (2020) han mostrado que el contexto económico, las normas culturales de crianza, la posición socioeconómica y las brechas de género condicionan de forma directa lo que una familia puede o no puede sostener. La calidad de vida familiar no depende solo de los recursos disponibles, sino de una combinación de factores materiales, emocionales, relacionales y organizativos (Casas, 1999; Cheng & Lai, 2023; Sardohan Yildirim *et al.*, 2026).

2.1. Bienestar familiar y necesidad de cuidados

La realidad de los cuidados forma parte de toda la vida, aunque se hace especialmente visible durante la infancia, la discapacidad, la dependencia y la vejez. Su presencia y cotidianeidad en la vida de las familias, condiciona de manera sustancial su experiencia de bienestar, de manera que la necesidad de cuidados no puede entenderse únicamente como una cuestión de recursos, sino como el resultado de la creciente demanda de apoyos frente a la insuficiente redistribución social de las responsabilidades de atención. La cuestión central, por tanto, no es solo cuánto cuidado se necesita, sino cómo se organiza, quién lo presta y bajo qué condiciones de equidad (Durán, 2020).

En la actualidad, la organización social del cuidado continúa recayendo preferentemente sobre las mujeres. En España, dedican en promedio más del doble de horas diarias que los hombres al cuidado no remunerado, con efectos directos sobre su inserción laboral y su bienestar (European Institute for Gender Equality, 2024). Cascella Carbó y García-Orellán (2020) han subrayado que esa distribución desigual amplifica las brechas de género en distintos planos de la vida social. Además, la provisión de cuidados de larga duración sigue estando fuertemente feminizada con efectos sobre la inserción laboral y los costes económicos (Gösenbauer *et al.*, 2025), una situación que se hace especialmente visible en las dificultades de conciliación, sobre todo cuando la necesidad de cuidado se produce en contextos de vulnerabilidad (Seiz, 2023). Junto a esto, la insuficiencia de los apoyos disponibles puede generar una fuerte reorganización de la vida familiar en torno al cuidado, desplazando sobre los hogares costes económicos, de salud y de desarrollo profesional (Østerud *et al.*, 2024; Carbonell *et al.*, 2020).

Ante esta situación, en los últimos años se comienza a producir un cambio de orientación en las políticas públicas de cuidados. En España, la Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad 2024–2030 sitúa en el centro un enfoque basado en derechos, autonomía, vida en comunidad y fortalecimiento de los servicios de proximidad (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024). Lo relevante de este cambio es que desplaza la atención desde una lógica centrada exclusivamente en la respuesta asistencial hacia otra más atenta a la articulación entre apoyos institucionales, comunitarios y familiares. Las políticas de cuidados no constituyen, por tanto, un campo periférico dentro del bienestar familiar, sino uno de sus núcleos constitutivos. Al mismo tiempo, sus límites muestran que una aproximación centrada exclusivamente en los sistemas clásicos de pro-

tección social resulta insuficiente para captar la complejidad de los factores que hacen posible o dificultan la vida cotidiana de las familias.

2.2. Bienestar familiar más allá de las políticas sociales

Reducir el bienestar familiar al ámbito de las políticas sociales y de cuidados resulta analíticamente insuficiente y políticamente limitante. Si el bienestar familiar es una realidad multidimensional, su configuración depende también de otros ámbitos de acción pública que condicionan de forma directa las posibilidades reales de cuidado, convivencia, autonomía y participación de las familias. El bienestar familiar no se construye solo a partir de prestaciones, servicios o apoyos especializados: también depende de la vivienda, de la accesibilidad a equipamientos, de la movilidad cotidiana, de la seguridad del entorno, de la calidad del espacio público, de la organización de los tiempos urbanos y de la existencia de redes comunitarias. Michaelson *et al.* (2021) muestran que los modelos contemporáneos más consistentes sitúan a la familia dentro de marcos ecológicos, atentos a la diversidad de contextos y a la interacción entre factores relacionales, comunitarios e institucionales. En la misma línea, la literatura sobre atención centrada en la familia ha insistido en que el bienestar depende también de la capacidad de los sistemas para reconocer el contexto de vida de las familias, favorecer su autonomía y sostener relaciones respetuosas y flexibles entre instituciones y hogares (Kokorelias *et al.*, 2019; Ridgway *et al.*, 2021; Mestre *et al.*, 2024).

Entre esas condiciones, la vivienda ocupa una posición central. No solo porque constituye un recurso básico de seguridad material, sino porque influye directamente en la estabilidad emocional, en las relaciones familiares, en la crianza, en la salud y en la continuidad de los vínculos comunitarios. Hock *et al.* (2024) muestran que la inseguridad residencial, la precariedad habitacional y el hacinamiento tienen efectos profundos sobre el bienestar infantil y familiar, incluyendo problemas psicológicos, dificultades escolares y obstáculos para sostener rutinas y proyectos de vida estables. En el contexto español, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda reconoce explícitamente la vivienda como un pilar central del bienestar social y el lugar de desarrollo de la vida privada y familiar: la configuración del mercado residencial y la calidad del parque habitacional no son variables externas a la política familiar, sino condiciones estructurales de su posibilidad efectiva.

El entorno urbano y la configuración del espacio construido también influyen de manera significativa en la calidad de vida de las familias. Mouratidis (2021) identifica varias vías a través de las cuales el entorno urbano

afecta al bienestar: la movilidad, el ocio, las relaciones sociales, las emociones y la salud. Factores como la proximidad a equipamientos, la existencia de espacios públicos inclusivos, la seguridad peatonal o el acceso al transporte público inciden directamente en la vida cotidiana de los hogares, y de forma especialmente determinante para las familias con menores, personas mayores, dependencia o discapacidad. La Agenda Urbana Española, marco estratégico nacional de referencia hasta 2030, recoge esta lógica al vincular la igualdad de oportunidades por razón de género, edad y discapacidad con la ordenación del espacio urbano y la dotación de servicios básicos (Ministerio de Fomento, 2019): las decisiones de planificación territorial son también decisiones de política familiar, aunque raramente se formulen en esos términos. En la misma dirección, Alidoust *et al.* (2024) muestran que las políticas sociales de proximidad incorporan, con distinta intensidad, nociones de bienestar comunitario vinculadas a la accesibilidad, la cohesión social, el entorno físico y las oportunidades de participación, lo que permite advertir que los gobiernos locales, incluso cuando no hablan expresamente de bienestar familiar, están configurando marcos de vida que pueden favorecerlo o limitarlo.

3. CLAVES DE GOBERNANZA PARA EL FORTALECIMIENTO FAMILIAR

Una vez comprendido que el bienestar familiar no depende únicamente de la atención a los cuidados, sino también de las condiciones materiales de vida y del contexto territorial en el que se desarrolla, el problema deja de ser solo sustantivo para convertirse en un desafío institucional. En consecuencia, el fortalecimiento familiar depende menos de la acumulación de programas sectoriales que de la existencia de una arquitectura de gobernanza capaz de convertir necesidades interdependientes en respuestas integradas, accesibles y sostenidas en el tiempo. Esta cuestión adquiere una especial relevancia en España, donde el sistema de cuidados mantiene diferencias significativas entre territorios en cuanto a cobertura, gestión y combinación entre servicios y prestaciones económicas (Díaz-Tendero & Ruano, 2024), y donde el diseño del copago en dependencia puede trasladar cargas económicas significativas a los hogares según renta y territorio (del Pozo-Rubio & Jiménez-Rubio, 2019). Las debilidades organizativas se hicieron particularmente visibles durante la pandemia, cuando los servicios sociales españoles respondieron en un contexto de sobrecarga, descoordinación y dificultades de adaptación institucional (Muñoz-Moreno *et al.*, 2020; Hidalgo Lavié *et al.*, 2021).

Por todo ello, la gobernanza no puede entenderse como un aspecto secundario de la política social, sino como una condición necesaria para su eficacia. Partiendo de estas ideas, se destacan tres ejes clave para una política local orientada al fortalecimiento familiar: el enfoque de derechos, la resiliencia organizacional y la transversalidad, todos ellos combinados para articular políticas públicas que sitúen a las familias en el centro de la acción local con eficacia y sostenibilidad.

3.1. Enfoque de derechos en políticas para familias

El enfoque de derechos modifica el modo en que se conciben las políticas dirigidas a las familias, situando el bienestar familiar en un marco de garantías públicas, orientado a asegurar condiciones efectivas de bienestar, cuidado, autonomía y participación. En España, esta orientación se ha venido consolidando a través de instrumentos que reflejan un cambio de lógica relevante: la familia deja de aparecer exclusivamente como soporte informal del sistema y pasa a entenderse como un entorno relacional cuyos miembros deben contar con apoyos públicos suficientes para sostener su vida cotidiana en condiciones de dignidad. La Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad 2024–2030 expresa esta reorientación al situar en el centro un modelo basado en derechos, autonomía personal y vida en comunidad (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024).

Este enfoque resulta especialmente importante en el contexto español, en el que la distribución del trabajo de cuidados ha operado de forma desigual y escasamente visible. Como ha mostrado Tobío (2012), las dificultades de conciliación y corresponsabilidad responden a un marco institucional y cultural que sigue desplazando sobre los hogares –y en particular sobre las mujeres– una parte muy importante del sostenimiento cotidiano de la vida. Siguiendo a Daly y Lewis (2000), una política de bienestar familiar debe concebirse como parte de una infraestructura de cuidados que distribuye responsabilidades y costes entre Estado, mercado, familia y sector voluntario, y que no afecta por igual a infancia, mujeres cuidadoras, personas mayores, personas dependientes o hogares en pobreza. En términos de gobernanza, ello implica universalidad de acceso, igualdad sustantiva, accesibilidad y continuidad de los servicios, participación efectiva y rendición de cuentas. La evidencia comparada muestra que los enfoques basados en derechos generan mayores efectos cuando se integran en marcos normativos, programas y dinámicas de acción comunitaria (Pace & Gatenio Gabel, 2025), lo que en el ámbito local obliga a revisar cómo se organizan las puertas de entrada

y hasta qué punto la intervención fortalece la autonomía de las familias en lugar de incrementar su dependencia burocrática.

3.2. Cultura organizativa resiliente

Incluso cuando existe un marco normativo adecuado, los resultados pueden verse seriamente limitados si las organizaciones encargadas de implementar las políticas no tienen capacidad para sostener respuestas coherentes en contextos de presión, cambio e incertidumbre. La resiliencia organizacional no debe entenderse únicamente como una respuesta frente a crisis excepcionales, sino como la capacidad institucional para anticipar tensiones, absorber perturbaciones y adaptarse de forma sostenida a condiciones cambiantes (Duchek, 2020). Este enfoque resulta especialmente útil para los servicios sociales y de cuidados de proximidad, donde muchas dificultades no proceden de un acontecimiento extraordinario, sino de problemas estructurales: presión de la demanda, escasez de personal para la atención, discontinuidad de programas o fragmentación interna entre los diferentes sistemas o dispositivos (Pacheco-Mangas & Palma-García, 2015).

La experiencia española reciente ofrece ejemplos claros de esta necesidad. Los estudios sobre servicios sociales y de cuidados durante la pandemia muestran que la sobrecarga de trabajo, la dificultad de adaptación y la falta de coordinación condicionaron de forma significativa la capacidad de respuesta institucional (Del Pino *et al.*, 2020). La calidad de la intervención no depende únicamente de los recursos disponibles, sino también de la capacidad de los servicios para reorganizarse, aprender y sostener una cooperación real bajo presión. La coordinación efectiva requiere liderazgo claro, mandos intermedios con capacidad de articulación, protocolos compartidos y mejora continua (Van Duijn *et al.*, 2018). La resiliencia depende de liderazgo, cultura organizativa, información y redes de colaboración (Barasa *et al.*, 2018), así como de la capacidad de transformar la experiencia en conocimiento colectivo y revisar rutinas consolidadas (Evenseth *et al.*, 2022). Una organización resiliente no es solo la que dispone de protocolos, sino la que favorece la cooperación interna, la confianza profesional y la posibilidad de elaborar colectivamente problemas complejos, condición especialmente decisiva en servicios que trabajan con familias.

3.3. Transversalidad como principio de eficacia y calidad

Si el bienestar familiar depende al mismo tiempo de los cuidados, de la vivienda, de la movilidad, de la salud, de la educación, del entorno urbano y

de la vida comunitaria, ninguna política sectorial puede abordarlo de forma suficiente por sí sola. La transversalidad exige diagnósticos compartidos, objetivos alineados, estructuras de relación estables y criterios comunes de actuación, lo que supone pasar de la mera yuxtaposición de intervenciones a la construcción de respuestas integradas. La complejidad del problema no genera por sí sola integración; esta debe ser producida institucionalmente (Bouckaert *et al.*, 2010). En el caso español, los mecanismos de coordinación vertical y horizontal siguen siendo limitados: los intercambios de buenas prácticas entre administraciones se producen mayoritariamente de forma informal, persiste una marcada discontinuidad entre la atención primaria y la especializada, y el modelo descentralizado genera disparidades significativas en el tipo y la calidad de los servicios disponibles según el territorio (OECD, 2022).

La falta de protocolos compartidos, la ausencia de visión común y los conflictos entre objetivos institucionales son algunos de los principales obstáculos para articular servicios sociales y sanitarios, mientras que la claridad de fines, la legitimidad interna y la confianza entre actores actúan como sus principales facilitadores (Alderwick *et al.*, 2021). Allí donde el grado de integración es mayor, disminuye el riesgo de institucionalización, aumenta el recurso a la atención primaria y a los dispositivos de atención comunitaria, y se reducen determinados costes sociales y sanitarios; se ha estimado que un modelo integrado de atención domiciliaria tiene un coste sustancialmente inferior al de la atención hospitalaria para perfiles de necesidad equivalentes (Jiménez-Martín & Vilaplana Prieto, 2012). La heterogeneidad del sistema español de cuidados añade una dificultad estructural específica: la distinta combinación entre servicios y prestaciones económicas, las diferencias en las fórmulas de gestión y el desarrollo desigual de los dispositivos según territorios generan un mapa de acceso fragmentado que compromete la equidad y dificulta la construcción de respuestas integradas (OECD, 2022; Llena-Nozal *et al.*, 2022). Por ello, la transversalidad no puede pensarse solo a escala micro-coordinación interprofesional-, sino también como una articulación entre sectores, niveles de gobierno y modelos de provisión.

En el ámbito local, las familias viven su relación con los sistemas de protección como una secuencia de puertas, derivaciones, apoyos que llegan a destiempo y huecos que nadie cubre. Cuando cada dimensión opera por separado, sin diagnóstico compartido ni seguimiento coordinado, la carga de integrar la respuesta recae sobre el hogar: la falta de transversalidad deja de ser un problema interno de la administración y se convierte en una fuente directa de desigualdad y sobrecarga. La integración efectiva requiere

funciones definidas, liderazgo, mandos con capacidad de enlace, protocolos compartidos y evaluación continua (Van Duijn *et al.*, 2018), y depende de la combinación entre estructura y relaciones: legitimidad interna, claridad de fines, recursos suficientes y confianza entre los actores implicados (Alderwick *et al.*, 2021).

4. EXPERIENCIAS Y RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA LOCAL DE BIENESTAR FAMILIAR

El bienestar familiar no se fortalece solo ampliando prestaciones o creando nuevos recursos, sino mediante la capacidad de la acción pública para ofrecer respuestas coherentes ante problemas que son al mismo tiempo relacionales, territoriales e intersectoriales. En el contexto español, esto resulta especialmente relevante porque la descentralización ha generado una heterogeneidad territorial marcada –con autonomías que priorizan servicios, prestaciones económicas o modelos mixtos de gestión–, mientras persisten lógicas sectoriales que fragmentan la experiencia de las familias. Así, la articulación efectiva en la escala local determina en gran medida si los hogares perciben apoyos integrados o una secuencia dispersa de dispositivos, lo que convierte al ámbito municipal en un indicador directo para medir la efectividad de las políticas sociales.

A continuación, se examinan experiencias europeas y españolas donde la articulación intersectorial ha sido clave para superar estas fragmentaciones, para derivar, en un segundo momento, recomendaciones prácticas adaptadas al caso español.

4.1. Experiencias de articulación intersectorial en políticas de bienestar familiar

Se muestran diferentes experiencias de actuaciones diseñadas desde la articulación intersectorial de políticas en materias de bienestar familiar, mostrando cómo la coordinación transversal entre distintos sectores puede generar respuestas más integrales.

La primera es la Iniciativa de Ciudades y Comunidades Amigas de la Infancia (Child Friendly Cities and Communities Initiative, CFCI), impulsada por UNICEF y UN-Hábitat desde 1996 y hoy presente en decenas de países, con más de 30 millones de niños y niñas viviendo en ciudades adheridas (UNICEF, 2018). El marco de CFCI se apoya en la premisa de que el bienestar de la infancia es el indicador último de un hábitat saludable, una

sociedad democrática y una buena gobernanza local (UNICEF, 2018). El enfoque no se limita a los servicios sociales o educativos, sino que reclama que el conjunto de la acción municipal incorpore transversalmente los derechos de la infancia en planificación urbana, presupuestos, participación y evaluación. El Handbook de CFCI define como requisitos mínimos para el reconocimiento por UNICEF la existencia de un plan de acción basado en derechos, un mecanismo de coordinación intersectorial con mandato formal, participación infantil en todo el ciclo de políticas y la vinculación de los compromisos a recursos identificables (UNICEF, 2018). La experiencia comparada recogida por UNICEF subraya que los avances más consistentes se observan allí donde el comité intersectorial tiene capacidad real de decisión, donde los gobiernos regionales apoyan técnica y financieramente a los municipios pequeños y donde los planes locales se conectan con marcos más amplios de derechos de la infancia, como la Estrategia del Consejo de Europa 2022-2027. En España, la iniciativa se ha integrado en la Estrategia Nacional de Infancia, pero su fortaleza sigue dependiendo de la estabilidad de estas estructuras de coordinación, de la asignación de recursos específicos en los presupuestos locales (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2023) y de la evaluación continua de su impacto en el bienestar integral de todos los niños y niñas (Palma-García, 2019).

Una segunda experiencia de referencia es el giro hacia la “ciudad cuidadora” impulsado por el municipalismo feminista, cuyo caso más analizado es Barcelona (Kussy *et al.*, 2023). Bajo el liderazgo de Barcelona en Comú, el Ayuntamiento ha desarrollado desde 2015 una agenda de “municipalismo de cuidados” que busca democratizar el cuidado como cuestión de justicia social, reconociendo a quienes cuidan –en especial cuidadoras familiares y trabajadoras de hogar– como sujetos de derechos y de política pública (Kussy *et al.*, 2023). Los estudios sobre estas políticas identifican tres rasgos centrales: una narrativa explícitamente feminista del cuidado que cuestiona su invisibilización y feminización, nuevas formas de organizar los cuidados que combinan servicios públicos, economía social y redes comunitarias, y la construcción de infraestructuras sociales –equipamientos, espacios de encuentro, dispositivos comunitarios– que sostienen esa reorganización (Kussy *et al.*, 2023). Esta agenda se articula con iniciativas previas como el proyecto “Barcelona, ciudad amigable con las personas mayores” de la OMS, que ya había consolidado mecanismos de participación y planificación intersectorial en torno al envejecimiento activo (Ayuntamiento de Barcelona, 2011). La literatura advierte, sin embargo, que la sostenibilidad de este modelo depende de que las innovaciones se institucionalicen en normas, estructuras

organizativas y financiación estable, más allá de los ciclos políticos concretos (Kussy *et al.*, 2023).

Una tercera modalidad es la incorporación sistemática de la perspectiva de género en el diseño urbano, con especial atención a la movilidad vinculada al cuidado. El concepto de “movilidad del cuidado”, desarrollado por Inés Sánchez de Madariaga, muestra que los desplazamientos asociados a tareas de cuidado –acompañamiento de menores, compras cotidianas, apoyo a personas mayores o enfermas– tienen patrones distintos a los desplazamientos laborales convencionales y han sido históricamente infrarregistrados en las encuestas de transporte (Sánchez de Madariaga, 2013). Al visibilizar estos trayectos, la autora plantea que las políticas de movilidad y planificación urbana deben reequilibrar sus prioridades, otorgando a los desplazamientos de cuidado un peso equivalente al trabajo remunerado si quieren ser verdaderamente igualitarias. En el contexto español, el Col·lectiu Punt 6 ha desarrollado desde 2005 metodologías de urbanismo feminista basadas en la experiencia cotidiana, con centenares de talleres y proyectos locales que utilizan mapeos participativos, auditorías de seguridad y diagnósticos de uso de espacios públicos para detectar desigualdades espaciales y orientar inversiones (Col·lectiu Punt 6, 2026). Experiencias en municipios de Cataluña y del País Vasco han mostrado que estos instrumentos permiten identificar “zonas prohibidas” o poco accesibles para mujeres, niñas y personas mayores, integrando esa evidencia en planes de movilidad, iluminación, equipamientos y uso del suelo. A escala europea, la Nueva Agenda Urbana de Naciones Unidas y su implementación en Europa insisten en enfoques urbanos “age- and gender-responsive”, mientras que la Agenda Urbana de la UE y los informes de seguimiento destacan que la igualdad de género y la accesibilidad universal deben incorporarse como criterios centrales de las políticas urbanas, aunque la brecha entre el reconocimiento normativo y la práctica sigue siendo considerable (UN-Habitat, 2022).

El examen de estas tres experiencias permite extraer algunas conclusiones de alcance general. Las experiencias más sólidas se apoyan en visiones compartidas que trascienden los límites sectoriales y articulan de manera explícita los objetivos de bienestar infantil, igualdad de género y sostenibilidad urbana en marcos estratégicos integrados. Su continuidad depende menos de proyectos puntuales que de la institucionalización de estructuras de coordinación intersectorial con mandato claro, recursos y mecanismos de rendición de cuentas. La dimensión comunitaria aparece como un criterio de calidad, combinando liderazgo institucional con participación significativa de familias, personas que cuidan y organizaciones de base logran diseños

más ajustados y mayor legitimidad social. Y, de forma transversal, estas experiencias muestran que la perspectiva de género es una condición para su coherencia interna y su capacidad para reducir las desigualdades en el acceso a cuidados, espacios y servicios urbanos.

4.2. Recomendaciones para políticas familiares integrales

A partir del conjunto de experiencias analizadas se formulan ocho recomendaciones para una política local de bienestar familiar. La primera es situar el bienestar familiar como criterio transversal de gobierno local, de modo que su impacto no quede confinado a los servicios sociales, sino que oriente también decisiones sobre vivienda, movilidad, educación y salud comunitaria. La segunda es reforzar la integración de apoyos domiciliarios y comunitarios, especialmente en el ámbito de los cuidados de larga duración, donde la evidencia muestra efectos positivos sobre permanencia en el hogar e institucionalización. La tercera es reducir la carga de coordinación que hoy asumen muchas familias, simplificando accesos y clarificando circuitos. La cuarta es reforzar la capacidad resiliente organizativa de los servicios sociales comunitarios, revisando modelos de gestión y formas de colaboración entre profesionales. La quinta es incorporar a las personas cuidadoras y a las propias familias en el diseño de las intervenciones. La sexta es desarrollar dispositivos estables de coordinación intersectorial, evitando que la colaboración dependa de la voluntad de profesionales concretos. La séptima es tratar la desigualdad territorial como un problema de bienestar familiar y no solo de organización administrativa. Y la octava es evaluar mejor las experiencias locales, no solo por número de usuarios o volumen de prestaciones, sino por su capacidad para producir coherencia, accesibilidad, continuidad y reducción de cargas sobre las familias.

5. CONCLUSIONES

La transversalidad no es una técnica de mejora administrativa aplicable al bienestar familiar, sino la condición estructural sin la cual ninguna política dirigida a las familias puede aspirar a ser coherente, eficaz y justa. Es la consecuencia lógica de reconocer que las familias viven su bienestar o malestar de forma integrada –en el cuidado, en la vivienda, en el espacio público, en los tiempos cotidianos, en las redes comunitarias– mientras que las administraciones que deben responder a esa realidad siguen organizadas, mayoritariamente, en lógicas sectoriales que reproducen fragmentación allí donde la vida exige coherencia.

El bienestar familiar desborda el perímetro de los servicios sociales y de las políticas de cuidados, aunque estas sean su núcleo constitutivo imprescindible. Las políticas de vivienda, urbanismo, movilidad, educación, salud comunitaria y participación no son marcos de acción paralelos e independientes: son dimensiones que interactúan sobre las mismas familias y los mismos territorios, con efectos acumulativos que pueden ampliar o restringir de manera decisiva las posibilidades reales de cuidado, autonomía y participación. Ignorar esa interdependencia no es una opción neutral; es una decisión que tiene costes concretos sobre la calidad de vida de los hogares y que los recarga con la tarea de integrar, por sí mismos, lo que la acción pública no ha logrado articular.

La gobernanza local emerge como el espacio privilegiado para la articulación, porque la proximidad de los municipios a las trayectorias familiares reales los sitúa en una posición estratégica para detectar necesidades interdependientes, coordinar respuestas y construir vínculos entre servicios, comunidad y territorio. En este aspecto, los modelos más eficaces no son los que actúan con mayor volumen de recursos, sino los que logran reorganizar los recursos existentes en torno a diagnósticos compartidos, estructuras estables de coordinación y orientaciones normativas claras. El enfoque de derechos, la resiliencia organizacional y la transversalidad son los componentes de un relato institucional que hace posible esa reorganización.

Esto tiene implicaciones directas para el diseño de políticas y para la investigación. En el plano de la política pública, apuntamos a revisar los instrumentos de planificación local para incorporar el bienestar familiar como criterio transversal de gobierno, a desarrollar mecanismos estables de coordinación intersectorial que no dependan de la voluntad individual de los profesionales implicados, y a evaluar las políticas no solo por su cobertura o su gasto, sino por su capacidad para producir coherencia y reducir cargas sobre los hogares. En el plano de la investigación, señalamos la importancia de avanzar en el estudio de las capacidades institucionales locales para la integración de políticas, en el análisis comparado de las modalidades de gobernanza familiar que producen mejores resultados en contextos de desigualdad territorial, y en el desarrollo de marcos evaluativos sensibles tanto a la dimensión de género como a la complejidad de las trayectorias familiares en situaciones de vulnerabilidad.

En último término, la transversalidad en las políticas locales de bienestar familiar no es solo una cuestión de eficiencia organizativa, sino una cuestión de justicia. Las familias que más necesitan apoyos son, con frecuencia, las que más sufren la fragmentación del sistema: las que tienen que construir

por sí mismas la coherencia de respuestas que la administración no ha sabido articular, las que consumen energía y tiempo navegando entre servicios que usualmente se encuentran desconectados. Avanzar hacia políticas locales más transversales, orientadas por derechos y sostenidas en culturas organizativas resilientes es, en ese sentido, avanzar hacia un modelo de bienestar que no solo gestiona necesidades, sino que reconoce a las familias como sujetos con derechos, como protagonistas de su propia vida y como interlocutores legítimos de la acción pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alderwick, H., Hutchings, A., Briggs, A., & Mays, N. (2021). The impacts of collaboration between local health care and non-health care organizations and factors shaping how they work: A systematic review of reviews. *BMC Public Health*, 21(1), 753. <https://doi.org/10.1186/s12889-021-10630-1>
- Alidoust, S., Gleeson, N., & Khalaj, F. (2024). A systematic review of planning policies for community wellbeing. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 17(4), 577-595. <https://doi.org/10.1080/17549175.2022.2071971>
- Ayuntamiento de Barcelona. (2011). *Barcelona, age-friendly city: Together we will build a city for all ages*. Barcelona City Council.
- Barasa, E., Mbau, R., & Gilson, L. (2018). What is resilience and how can it be nurtured? A systematic review of empirical literature on organizational resilience. *International Journal of Health Policy and Management*, 7(6), 491-503. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2018.06>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
- Carbonell, Á., Navarro-Pérez, J.-J., & Mestre, M.-V. (2020). Challenges and barriers in mental healthcare systems and their impact on the family: A systematic integrative review. *Health & Social Care in the Community*, 28(5), 1366-1379. <https://doi.org/10.1111/hsc.12968>
- Casas Aznar, F. (1999). Calidad de vida y calidad humana. *Papeles del Psicólogo*, 74, 46-54. <https://www.papelesdelpsicologo.es/resumen?pii=812>
- Cascella Carbó, G. F., & García-Orellán, R. (2020). Burden and gender inequalities around informal care. *Investigación y Educación en Enfermería*, 38(1), e10. <https://doi.org/10.17533/udea.iee.v38n1e10>
- Cheng, A. W. Y., & Lai, C. Y. Y. (2023). Parental stress in families of children with special educational needs: A systematic review. *Frontiers in Psychiatry*, 14, 1198302. <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2023.1198302>

- Col·lectiu Punt 6. (2026, 7 de abril). *Urbanismo feminista para la vida cotidiana*. <https://www.punt6.org/>
- Consejo de Europa. (2022). *Strategy for the rights of the child (2022-2027)*. Council of Europe.
- Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British Journal of Sociology*, 51(2), 281-298. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2000.00281.x>
- Daly, M., & Uzunalioglu, M. (2026). The childcare gap in Europe: Probing policy constructions of work-life balance and parental agency. *Journal of Family Studies*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/13229400.2026.2626691>
- Del Pino, E., Moreno Fuentes, F. J., Cruz-Martínez, G., Hernández-Moreno, J., Moreno, L., Pereira-Puga, M., & Perna, R. (2020). *La gestión institucional y organizativa de las residencias de personas mayores durante la COVID-19: Dificultades y aprendizajes*. CSIC, Instituto de Políticas y Bienes Públicos. <https://doi.org/10.20350/DIGITALCSIC/12636>
- Del Pozo-Rubio, R., & Jiménez-Rubio, D. (2019). Catastrophic risk associated with out-of-pocket payments for long term care in Spain. *Health Policy*, 123(6), 582-589. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2019.03.016>
- Díaz-Tendero, A., & Ruano, J. M. (2024). Long-term care policies in Spain: Welfare state and resilience in the European context. *Economies*, 12(12), 347. <https://doi.org/10.3390/economies12120347>
- Duchek, S. (2020). Organizational resilience: A capability-based conceptualization. *Business Research*, 13(1), 215-246. <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0085-7>
- Durán, M. Á. (2020). *La riqueza invisible del cuidado*. Universitat de València. España. (2023). Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 124. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>
- European Institute for Gender Equality. (2024). *Gender Equality Index 2024: Sustaining momentum on a fragile path*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2839/9523460>
- Evenseth, L. L., Sydnes, M., & Gausdal, A. H. (2022). Building organizational resilience through organizational learning: A systematic review. *Frontiers in Communication*, 7, 837386. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2022.837386>
- Fernández González, A., Montero Centeno, D., Martínez Rueda, N., Orcasitas García, J. R., & Villaescusa Peral, M. (2015). Calidad de vida familiar: Marco de referencia, evaluación e intervención. *Siglo Cero. Revista Española sobre Discapacidad Intelectual*, 46(2), 7-29. <https://doi.org/10.14201/scero2015462729>

- Gösenbauer, B., Braun, A., & Bilger, M. (2025). Informal long-term care and its gender distribution: A systematic review. *Journal of Integrated Care*, 33(5), 17-35. <https://doi.org/10.1108/JICA-10-2024-0058>
- Hidalgo Lavié, A., González Ramos, A. M., & Lima Fernández, A. I. (2021). Social work practice during the COVID-19 state of emergency in Spain. *Social Work and Social Sciences Review*, 22(2), 88-102. <https://doi.org/10.1921/swssr.v22i2.1585>
- Hock, E. S., Blank, L., Fairbrother, H., Clowes, M., Castelblanco Cuevas, D., Booth, A., Clair, A., & Goyder, E. (2024). Exploring the impact of housing insecurity on the health and wellbeing of children and young people in the United Kingdom: A qualitative systematic review. *BMC Public Health*, 24(1), 2453. <https://doi.org/10.1186/s12889-024-19735-9>
- Jiménez-Martín, S., & Vilaplana Prieto, C. (2012). La interacción del sistema social y el sanitario. Informe SESPAS 2012. *Gaceta Sanitaria*, 26, 124-133. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2011.06.008>
- Kokorelias, K. M., Gignac, M. A. M., Naglie, G., & Cameron, J. I. (2019). Towards a universal model of family centered care: A scoping review. *BMC Health Services Research*, 19(1), 564. <https://doi.org/10.1186/s12913-019-4394-5>
- Kussy, A., Palomera, D., & Silver, D. (2023). The caring city? A critical reflection on Barcelona's municipal experiments in care and the commons. *Urban Studies*, 60(11), 2036-2053. <https://doi.org/10.1177/00420980221134191>
- Lengnick-Hall, C. A., Beck, T. E., & Lengnick-Hall, M. L. (2011). Developing a capacity for organizational resilience through strategic human resource management. *Human Resource Management Review*, 21, 243-255. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2010.07.001>
- Llena-Nozal, A., Fernández, R., & Kups, S. (2022). *Provision of social services in EU countries: Reform of the national framework for the provision of social services in Spain* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 276). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ba4fbaf2-en>
- Mestre, T. D., Lopes, M. J., Mestre, D. M., Ferreira, R. F., Costa, A. P., & Caldeira, E. V. (2024). Impact of family-centered care in families with children with intellectual disability: A systematic review. *Heliyon*, 10(7), e28241. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2024.e28241>
- Michaelson, V., Pilato, K. A., & Davison, C. M. (2021). Family as a health promotion setting: A scoping review of conceptual models of the health-promoting family. *PLOS ONE*, 16(4), e0249707. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0249707>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2023). *Estrategia estatal de derechos de la infancia y de la adolescencia (2023-2030)*. <https://www.>

- juventudeinfancia.gob.es/es/infancia/planes-estrategicos/estrategia-estatal-derechos-infancia-adolescencia
- Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2024). *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)*. <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2024/06/Estrategia-para-nuevo-modelo-cuidados-en-la-comunidad.pdf>
- Ministerio de Fomento. (2019). *Agenda urbana española 2019*. https://cdn.mivau.gob.es/portal-web-mivau/aua/doc/AUE-Doc-Completo_compressed.pdf
- Mouratidis, K. (2021). Urban planning and quality of life: A review of pathways linking the built environment to subjective well-being. *Cities*, 115, 103229. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2021.103229>
- Muñoz-Moreno, R., Chaves-Montero, A., Morilla-Luchena, A., & Vázquez-Aguado, O. (2020). COVID-19 and social services in Spain. *PLOS ONE*, 15(11), e0241538. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0241538>
- Nomaguchi, K., & Milkie, M. A. (2020). Parenthood and well-being: A decade in review. *Journal of Marriage and Family*, 82(1), 198-223. <https://doi.org/10.1111/jomf.12646>
- OECD. (2022). *Modernising social services in Spain: Designing a new national framework*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4add887d-en>
- Østerud, K. L., Skjøsberg, E. E., & Albertini Früh, E. (2024). “My child is my job now”: Care, work and careers of mothers with disabled children in the Norwegian welfare state. *Social Science & Medicine*, 355, 117097. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2024.117097>
- Pace, S. R., & Gatenio Gabel, S. (2025). Evidence for the impact of the human rights-based approach in social policy and programming: A scoping review. *International Social Work*, 68(5), 786-801. <https://doi.org/10.1177/00208728251336086>
- Pacheco-Mangas, J., & Palma-García, M. (2015). La resiliencia en Servicios Sociales Comunitarios: Un abordaje desde la perspectiva de los profesionales. *Azarbe. Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 4, 29-38.
- Palma-García, M. O. (2019). Las políticas sociales y sus efectos “placebos”. Retos para el trabajo social. *Servicios Sociales y Política Social*, 120, 11-22.
- Ridgway, L., Hackworth, N., Nicholson, J. M., & McKenna, L. (2021). Working with families: A systematic scoping review of family-centred care in universal, community-based maternal, child, and family health services. *Journal of Child Health Care*, 25(2), 268-289. <https://doi.org/10.1177/1367493520930172>
- Rius Buitrago, A., & Salobral Martín, N. (2024). El Estado de bienestar y la cuestión no resuelta de los cuidados. Propuestas hacia un modelo públi-

- co-comunitario. *Arxius de Ciències Socials*, 48. <https://doi.org/10.7203/acs.48.27378>
- Sánchez de Madariaga, I. (2013). Mobility of Care: Introducing New Concepts in Urban Transport. En I. Sánchez de Madariaga & R. Marions (Eds.), *Fair Shared Cities. The Impact of Gender Planning in Europe* (pp. 33-48). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315581835>
- Sardohan Yildirim, A. E., Altındağ Kumaş, Ö., & Çankaya, M. A. (2026). Uncovering the determinants of family quality of life in the context of childhood disabilities. *Child: Care, Health and Development*, 52(1), e70202. <https://doi.org/10.1111/cch.70202>
- Seiz, M. (2023). Empleo y cuidado en familias españolas con situaciones de dependencia: Dilemas, prácticas y costes. *Revista Internacional de Sociología*, 81(1), e225. <https://doi.org/10.3989/ris.2023.81.1.21.66>
- Tobío, C. (2012). Cuidado e identidad de género. De las madres que trabajan a los hombres que cuidan. *Revista Internacional de Sociología*, 70(2), 399-422. <https://doi.org/10.3989/ris.2010.08.26>
- UNICEF. (2018). *Child friendly cities and communities handbook*. United Nations Children's Fund.
- UN-Habitat. (2022). *Implementation of the New Urban Agenda in Europe and North America: A review in preparation for the second Quadrennial report (2022)*. United Nations.
- van Duijn, S., Zonneveld, N., Lara Montero, A., Minkman, M., & Nies, H. (2018). Service integration across sectors in Europe: Literature and practice. *International Journal of Integrated Care*, 18, 6. <https://doi.org/10.5334/ijic.3107>

LA FAMILIA COMO PROYECTO PARA EL BIEN COMÚN

DORY MERINO ARRIBAS

Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

<https://orcid.org/0000-0002-3294-9996>

ARANTXA AZQUETA DÍAZ DE ALDA

Universidad Internacional de La Rioja (UNIR)

<https://orcid.org/0000-0003-2514-5989>

1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO FAMILIAR EN LAS SOCIEDADES MODERNAS

Las políticas familiares en España juegan un papel fundamental para resolver los desafiantes problemas que presenta la sociedad actual, teniendo en cuenta que la familia continúa siendo, en el contexto español, la institución más sólida de apoyo social, una estructura que sostiene la vida cotidiana, amortigua los efectos de las crisis y garantiza la cohesión intergeneracional (Ayuso y Bascón, 2021).

Esta centralidad familiar –que caracteriza históricamente a las sociedades mediterráneas– convive hoy con una profunda transformación social marcada por el envejecimiento acelerado, la baja fecundidad, la diversificación de modelos familiares, la irrupción digital, los nuevos riesgos sociales y la redefinición de los roles de género. Todo ello exige repensar las políticas familiares desde una perspectiva moderna, integral y coherente con los cambios del sistema de bienestar.

Ayuso (2019) señala que, aunque la familia es un recurso imprescindible para la sostenibilidad de la sociedad, España no ha desarrollado políticas familiares explícitas a la altura de sus necesidades. Esta afirmación sigue vigente, tal y como se explica en uno de los capítulos de esta obra colectiva, donde se analiza la escasa y casi nula presencia de las políticas familiares en los medios de comunicación españoles. Y queda de manifiesto que las políticas familiares permanecen débiles o invisibles en la agenda pública, pese a la relevancia del fenómeno.

2. LA FAMILIA COMO GARANTE DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

La familia en España se ha caracterizado históricamente por ser el principal soporte económico, emocional y de cuidados. Actúa como “amortiguador social” frente al desempleo, la vulnerabilidad económica y las situaciones de dependencia, y proporciona estabilidad afectiva y cohesión social. Según Iglesias de Ussel y Meil (2001), la familia es el mayor Ministerio de Asuntos Sociales de España.

Esta capacidad protectora se ha mantenido incluso en un contexto de transformaciones profundas: mayor longevidad, nuevas formas familiares, cambios en valores y estilos de vida, participación masiva de las mujeres en el mercado laboral y aumento de rupturas de pareja.

Sin embargo, el hecho de que la familia siga sosteniendo una parte desproporcionada de las cargas de cuidados –especialmente las mujeres– evidencia la insuficiencia del sistema institucional de bienestar y el retraso en la implantación de políticas familiares robustas.

3. TRANSFORMACIONES DEMOGRÁFICAS Y SOCIALES: LA NUEVA COMPLEJIDAD FAMILIAR

La llamada Segunda Transición Demográfica explica muchos de los cambios actuales: caída de la fecundidad, retraso de la emancipación y de la maternidad/paternidad, aumento de hogares unipersonales, expansión de uniones no matrimoniales, divorcios y reconstitución de familias (Flaquer, 2021).

Tabla 1. Fenómenos relevantes de la Transición Demográfica

Envejecimiento demográfico y longevidad	Soledad senior: reto emergente	Baja fecundidad y dificultades estructurales	Diversificación de modelos familiares
El aumento de la esperanza de vida genera familias con cuatro y cinco generaciones convivientes, fenómeno inédito en la historia y de gran impacto en el cuidado.	La soledad de los mayores, especialmente mujeres, es un fenómeno social de primer orden y emergen nuevas formas de vida afectiva en la vejez, así como el papel creciente de las mascotas como vínculo socioemocional.	España presenta una de las tasas de fecundidad más bajas de la UE por diversas razones: precariedad laboral/dificultades de acceso a la vivienda/insuficiencia de servicios de cuidados/falta de conciliación/ penalizaciones de la maternidad.	El concepto de familia es plural: matrimonios, parejas de hecho, familias monoparentales, homoparentales, reconstituidas, personas solas, etc. Se reconocen vínculos familiares más allá de la filiación biológica o matrimonial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Flaquer (2021).

4. OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES PARA UNA POLÍTICA FAMILIAR SÓLIDA EN ESPAÑA

Aunque el marco jurídico nacional (art. 39 CE) y los compromisos internacionales subrayan la obligación del Estado de proteger a la familia, nos debemos preguntar por qué, en la práctica, las políticas públicas no han explotado este potencial. Tras el análisis de las políticas públicas sobre familia, no solo en La Rioja, sino también en el resto del Estado español, junto con las características que marcan la sociedad del siglo XXI, se pueden identificar algunos obstáculos determinantes:

- A) Debilidad en la agenda pública. No existen grandes movimientos sociales demandando políticas familiares; ni la prensa ni los partidos han priorizado estas medidas.
- B) Individualismo y fragmentación institucional. La sociedad tardó en superar la visión de la familia como asunto privado. Además, la multiplicación de niveles administrativos (Estado, CCAA, municipios) dificulta la coordinación.
- C) Tensiones ideológicas. Ciertos enfoques feministas recelan de políticas familiares por considerarlas conservadoras, lo que ha dificultado algunas reformas, pese a que no existe incompatibilidad entre igualdad de género y políticas familiares modernas.
- D) Enfoque asistencialista centrado en pobreza. La sustitución de políticas familiares universales por políticas contra la pobreza desde los años noventa estrechó el alcance de las intervenciones.

E) Nuevos retos del bienestar y necesidad de políticas familiares explícitas. Las transformaciones actuales exigen un cambio de paradigma: pasar de políticas sectoriales dispersas a una política familiar integral, basada en evidencia científica, perspectiva de género e inclusión social.

Según las investigaciones sobre las políticas familiares en España, los desafíos urgentes son:

1. Conciliación y corresponsabilidad

Tal como señala Meil (2025), la conciliación entre vida laboral y familiar no puede quedarse en una responsabilidad exclusiva de los hogares, pues los permisos parentales, los horarios y la corresponsabilidad siguen siendo factores decisivos para garantizar la igualdad real. El autor muestra que la ampliación y equiparación de los permisos parentales, junto con un uso

equilibrado por parte de ambos progenitores, incrementa la implicación masculina en el cuidado y reduce desigualdades estructurales en el tiempo de dedicación.

Asimismo, Caparrós (2024) subraya que los servicios de atención y educación infantil (0–3 años) son fundamentales en la gobernanza multinivel de la conciliación, mientras que, Llorente (2024) evidencia que la digitalización y el teletrabajo solo favorecen la igualdad si van acompañados de regulación y corresponsabilidad efectiva. Por ello, se requieren políticas que incluyan: permisos parentales igualitarios, racionalización horaria, teletrabajo regulado, corresponsabilidad masculina y sistemas universales de cuidados.

2. Políticas para la infancia y bienestar infantil

El bienestar infantil, como recuerdan Casas et al. (2024), debe medirse a través de indicadores tanto objetivos como subjetivos. Su investigación sobre adolescentes muestra descensos preocupantes en satisfacción vital y destaca que el bienestar infantil está fuertemente condicionado por la calidad del entorno familiar y escolar.

Los datos del proyecto *Children's Worlds* (2026) confirman la necesidad de políticas de apoyo a la crianza que combinen prestaciones económicas, acceso universal a educación infantil, prevención del acoso y participación activa de los menores en la vida pública.

3. Juventud y emancipación

El retraso en la emancipación juvenil, analizado por Mejías-Leiva (2024), constituye un síntoma estructural del modelo español. Más del 55% de jóvenes de 25 a 29 años permanecen en el hogar familiar debido a precariedad laboral, precios de vivienda inalcanzables y ausencia de políticas sólidas de transición a la vida adulta. Como advierte la autora, España continúa sin políticas de juventud consolidadas, a diferencia de los países centroeuropeos, donde estas estrategias son claves para facilitar autonomía y estabilidad vital.

4. Rupturas familiares y custodia compartida

La evolución de la custodia compartida debe interpretarse –como apuntan Flaquer (2021) y Cabello (2022)– en el marco de la transición hacia mayores niveles de igualdad de género. En Europa, la custodia compartida ha avanzado en los países con menor litigiosidad y mayor corresponsabilidad social. En España, su expansión requeriría:

- mayor especialización judicial,
- mediación para reducir conflictos,
- evitar presunciones automáticas y
- situar el interés superior del menor como criterio rector.

5. Migraciones y diversidad cultural

Según Iglesias de Ussel (2024), el incremento de población inmigrante –en torno al 14%– introduce nuevas formas culturales de organización familiar que requieren políticas de integración sensibles a la diversidad, pero firmes en la garantía de derechos, igualdad y protección de la infancia.

6. Fiscalidad y apoyo económico

Madrid et al., (2024) demuestran que España se sitúa entre los países europeos con menor gasto público en apoyo a las familias. Las actuales deducciones fiscales y prestaciones resultan insuficientes para compensar el coste de la crianza. Los expertos en fiscalidad defienden:

- transferencias universales,
- desgravaciones proporcionales,
- ayudas a la conciliación y dependencia,
- reconocimiento de cotizaciones por cuidado.

7. Políticas familiares en plural

La diversidad familiar –monoparentales, reconstituidas, homoparentales, jóvenes precarios, mayores solos o familias migrantes– exige medidas adaptadas y no un enfoque único.

8. Perspectiva de ciclo vital

Las intervenciones deben acompañar las necesidades propias de cada etapa: infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez.

9. Integración de actores

El bienestar familiar depende de la cooperación entre el Estado, el mercado laboral y empresarial, el tercer sector y las propias familias, donde queda de manifiesto cómo es el contexto familiar en las sociedades modernas y, por

ende, la urgencia de analizar cada una de las necesidades para informar y corregir al ritmo de esas necesidades:

- La realidad familiar en España atraviesa un momento decisivo, marcado por transformaciones profundas que afectan tanto a su estructura como a su funcionamiento cotidiano. Aunque las familias continúan siendo el principal soporte emocional, económico y social para la mayoría de las personas, se encuentran ante una combinación de desafíos demográficos, culturales, económicos y tecnológicos que ponen a prueba su capacidad de sostenerse y de seguir cumpliendo esa función central sin un respaldo institucional adecuado. La reducción de la natalidad, el envejecimiento acelerado, la inestabilidad laboral, la dificultad de acceso a la vivienda, los cambios en los modelos de convivencia y el impacto de las tecnologías emergentes son solo algunos de los factores que han intensificado la vulnerabilidad de los hogares.
- En este contexto, resulta imprescindible que España avance hacia una política familiar explícita, integral y coherente, capaz de responder a las necesidades reales de la ciudadanía. No basta con intervenir únicamente ante situaciones de pobreza o emergencia social; se requiere una estrategia sostenida que reconozca el valor social de las familias como generadoras de capital humano, cohesionadoras de la vida comunitaria y garantes del bienestar intergeneracional. Esta política debe incorporar medidas que faciliten la conciliación entre vida laboral, personal y familiar; que promuevan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; que protejan a la infancia con recursos suficientes; y que atiendan las necesidades específicas tanto de los jóvenes que buscan autonomía como de las personas mayores que requieren cuidados y acompañamiento.
- Asimismo, es fundamental articular un marco de apoyos que englobe no solo ayudas económicas, sino también servicios públicos accesibles, políticas de empleo sensibles a la realidad familiar y programas que fortalezcan las capacidades parentales, la corresponsabilidad y la cohesión social. La familia no puede seguir siendo el último recurso frente a las deficiencias del sistema de bienestar ni asumir en solitario responsabilidades que deberían ser compartidas colectivamente.
- Solo mediante una visión amplia y un compromiso político claro será posible construir un modelo de bienestar que reconozca a la familia como sujeto de derechos, agente activo del bienestar y pilar imprescindible de la cohesión social. Apostar por políticas familia-

res sólidas no es únicamente una cuestión social: es una inversión estratégica en el presente y el futuro del país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayuso, L. (2019). La familia española y la opinión pública en perspectiva internacional. *Panorama Social*, 30, 91-106.
- Ayuso, L., & Bascón, M. (2021). El descubrimiento de las políticas familiares en España: Entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 174, 3-22.
- Cabello, J. M. J., Ruíz, D. B., & Moreno, J. M. G. (2022). Disolución matrimonial de parejas del mismo sexo: ¿A quién se atribuye la custodia de los hijos? *Sociología, Problemas e Prácticas*, 98, 113-135.
- Caparrós, A. E. (2024). Gobernanza multinivel de las políticas familiares y de conciliación: Los servicios de atención y educación infantil. En L. Ayuso & J. M. García Moreno (Eds.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 205-226). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Casas, F., Savahl, S., González-Carrasco, M., & Adams, S. (2024). Child well-being: Children's perceptions and experiences. En F. Casas, S. Savahl, M. González-Carrasco, & S. Adams (Eds.), *The Routledge handbook of child and family social work research* (pp. 53-69). Routledge.
- Flaquer, L. (2021). Shared parenting after separation and divorce in Europe in the context of the second demographic transition. En A.-M. Castrén, V. Cesnuitýtè, I. Crespi, J.-A. Gauthier, R. Gouveia, C. Martin, A. Moreno Mínguez, & K. Suwada (Eds.), *The Palgrave handbook of family sociology in Europe* (pp. 377-398). Palgrave Macmillan.
- Iglesias de Ussel, J., & Meil, G. (2001). *La política familiar en España*. Ariel.
- León Llorente, C. (2024). Teletrabajo, digitalización y diferencias de género en un contexto de transformación de las políticas familiares. En L. Ayuso & J. M. García Moreno (Eds.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 227-252). Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces.
- Madrid Madrid, M. N. R., del Río-Lozano, M., & del Mar García-Calvente, M. (2024). Cambios en la estructura y percepción de la funcionalidad de las redes personales de hombres y mujeres cuidadores en Andalucía: Estudio CUIDAR-SE. *REDES. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 35(2), 265-281.
- Meil, G. (2025). Evolución de las familias en España. En J. F. Tezanos Torrijada & C. Tobío Soler (Coords.), *España 2025: Estructura y cambio*

- social: Estructura social* (Vol. 1, pp. 109-116). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mejías-Leiva, M., & Moreno Mínguez, A. (2024). Nuevas estructuras familiares y abandono educativo adolescente en España: Un análisis de la heterogeneidad según el estatus socioeconómico de los padres. *ReiDoCrea: Revista Electrónica de Investigación y Docencia Creativa*, 13, 238-357.
- OECD. (2022). *Evolving family models in Spain: A new national framework for improved support and protection for families*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/evolving-family-models-in-spain_c27e-63ab-en.html
- Save the Children. (2026). *Entidades sociales se unen en una “Alianza por la Crianza” para exigir medidas urgentes de protección a la infancia*. <https://www.savethechildren.es/notasprensa/entidades-sociales-se-unen-en-una-alianza-por-la-crianza-para-exigir-medidas-urgentes>

DEL ACOMPAÑAMIENTO A LA ATENCIÓN INTEGRAL EN EL EMBARAZO, PARTO Y POSPARTO: NECESIDADES Y RETOS PARA LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN LA RIOJA

SOFÍA MONTENEGRO LEZA¹

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0003-3224-6614>

CECILIA SERRANO-MARTÍNEZ

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0002-3154-8082>

ANDREA GUTIÉRREZ GARCÍA

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0002-8922-6115>

1. INTRODUCCIÓN

En países como España, convertirse en madre es hoy una experiencia atravesada por una intensa presencia institucional. Durante el embarazo y el parto, las mujeres mantienen contacto frecuente con el sistema sanitario, realizan controles periódicos y reciben seguimiento profesional continuado. Desde el punto de vista clínico, el proceso aparece cuidadosamente monitorizado y orientado a garantizar su evolución dentro de parámetros considerados normales.

Sin embargo, esta presencia no siempre se traduce en una vivencia de acompañamiento continuo desde la perspectiva de las madres. A lo largo de la transición a la maternidad emergen dudas prácticas, reorganizaciones cotidianas y necesidades de orientación que no se sitúan necesariamente en el plano médico. La atención recibida resulta suficiente para confirmar la normalidad biológica, pero no siempre para comprender la experiencia que se está atravesando.

Este capítulo analiza cómo se articula la relación entre atención sanitaria y vivencia cotidiana de la maternidad a partir de las experiencias relatadas

¹ Este trabajo ha sido posible gracias al apoyo y a la financiación del Instituto de Estudios Riojanos.

por madres recientes y profesionales sociosanitarias en La Rioja. El interés no reside en evaluar la calidad clínica del sistema, sino en observar qué tipo de apoyo proporciona y qué dimensiones del proceso quedan fuera de su marco de actuación.

En un contexto social donde las redes comunitarias han reducido su presencia cotidiana, la institución sanitaria se convierte en el principal referente durante el proceso perinatal. La cuestión que se plantea no es si existe atención, sino qué ocurre cuando un sistema organizado para controlar procesos biológicos se convierte también en el marco desde el que se intenta comprender una transición vital.

1. MATERNIDAD, MEDICALIZACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO

La maternidad no constituye únicamente un acontecimiento biológico, sino un proceso social de aprendizaje y reorganización vital. Convertirse en madre implica adquirir competencias prácticas, redefinir identidades y modificar la relación cotidiana con el entorno. Diversos trabajos han descrito este tránsito como un proceso prolongado de socialización que comienza antes del nacimiento y continúa en los primeros meses de crianza (Imaz, 2010; Beauvoir, 2017).

Tradicionalmente, esta incorporación se desarrollaba en entornos comunitarios donde la experiencia se transmitía a través de la convivencia cotidiana. Otras mujeres (familiares o personas cercanas) funcionaban como referentes prácticos y emocionales, proporcionando orientaciones situadas más que conocimientos abstractos (Paulina et al., 2008). El aprendizaje del cuidado se producía así dentro de relaciones continuadas.

La progresiva institucionalización sanitaria del embarazo y del parto ha modificado este marco. El control clínico ha reducido riesgos obstétricos y mejorado la seguridad materno-infantil, pero también ha reorganizado el modo en que se acompaña el proceso, situando el seguimiento principalmente en la verificación de la normalidad fisiológica (Rodrigues, 2020; Llobera et al., 2019).

En paralelo, la reducción de redes comunitarias ha desplazado hacia la institución sanitaria funciones de orientación que anteriormente no le correspondían. El sistema pasa a ser no solo garante de la seguridad biológica, sino también principal fuente de interpretación de la experiencia, aunque su organización no esté diseñada para ofrecer acompañamiento continuo.

La atención perinatal se estructura en torno a la detección del riesgo. El seguimiento se intensifica cuando aparece posibilidad de complicación y se reduce cuando el proceso evoluciona dentro de parámetros normales. Sin embargo, la normalidad clínica no elimina las necesidades prácticas. Incluso en embarazos sin riesgo persisten demandas de orientación cotidiana, apoyo emocional y anticipación del cuidado posterior al nacimiento (Paz et al., 2016).

Se configura así una diferencia entre vigilancia y cuidado. La vigilancia busca confirmar que el proceso se ajusta a los parámetros esperados; el cuidado implica ayudar a comprenderlo e integrarlo en la vida diaria. Ambos pueden coexistir, pero responden a finalidades distintas: uno reduce riesgos biológicos y el otro reduce incertidumbre experiencial.

Analizar la maternidad permite observar cómo se relacionan dos dimensiones distintas: por un lado, un sistema sanitario que organiza la atención en episodios asistenciales (consultas, pruebas, parto, revisiones), y, por otro lado, la experiencia de las personas que viven la maternidad como un proceso continuo. El interés no se sitúa únicamente en la satisfacción de las madres con los servicios, sino en cómo se articulan estos dos planos durante la transición a la parentalidad.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El capítulo se basa en una investigación cualitativa, desarrollada en La Rioja entre 2024 y 2025, orientada a comprender cómo se vive el embarazo, el parto y el posparto desde dos posiciones complementarias: quienes atraviesan la experiencia y quienes intervienen profesionalmente en ella. El interés no fue evaluar servicios concretos, sino reconstruir el recorrido cotidiano de la maternidad y observar en qué momentos aparecen desajustes entre la atención institucional y las necesidades percibidas.

Participaron 17 madres con hijas/os menores de tres años, organizadas en cuatro grupos de discusión diferenciados por tipo de parto (vaginal, cesárea y mixto). Las conversaciones siguieron el orden temporal de la experiencia: embarazo, parto y primeros meses de crianza, favoreciendo que las participantes explicaran qué ocurrió, cómo lo interpretaron en cada momento y qué apoyos habrían necesitado.

De forma paralela se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas a profesionales implicadas en la atención perinatal: matronas, trabajadoras sociales, ginecólogas, fisioterapeutas y psicólogas perinatales, procedentes tanto del

sistema público como del ámbito privado. Las entrevistas abordaron la organización del trabajo asistencial, los márgenes de actuación profesional y las situaciones que consideraban más difíciles de sostener.

Las sesiones fueron grabadas, transcritas íntegramente y analizadas mediante codificación temática apoyada en el software de análisis cualitativo Nvivo15 (Beekhuyzen y Bazeley, 2024; Mortelmans, 2025). El análisis se centró en identificar coincidencias en la forma de describir la experiencia y en los momentos en los que madres y profesionales señalaban dificultades similares. Más que medir opiniones individuales, se buscó comprender cómo se organiza la experiencia a lo largo del proceso y cuándo la presencia institucional deja de percibirse como acompañamiento.

3. RESULTADOS

A continuación, se muestran los resultados siguiendo la secuencia temporal del proceso perinatal. En primer lugar, se analizan las experiencias durante el embarazo, seguidas de las relativas al parto y al posparto. Finalmente, se examina la relación entre atención pública y privada para comprender cómo se articula el acompañamiento a lo largo del proceso.

3.1. Embarazo

Los relatos sobre el embarazo muestran un alto grado de confianza en el seguimiento sanitario. Las mujeres describen un proceso fuertemente estructurado por controles periódicos y pruebas diagnósticas que permiten verificar la evolución fetal. La presencia institucional es continua y genera una percepción clara de seguridad: mientras los indicadores clínicos se mantengan dentro de la normalidad, el embarazo es considerado correctamente atendido.

Sin embargo, esta seguridad no elimina la incertidumbre, sino que la desplaza. Las dudas que permanecen no se refieren tanto al estado biológico del embarazo como a su significado práctico: cambios corporales, anticipación del parto, toma de decisiones cotidianas o gestión emocional. Se produce así una diferenciación entre certeza médica e interpretación de la experiencia. Las mujeres disponen de información sobre el desarrollo fisiológico, pero no necesariamente de claves para comprender lo que les ocurre en términos biográficos.

En este contexto, la consulta sanitaria aparece organizada en torno a la verificación de normalidad. La interacción profesional se orienta prioritaria-

mente a confirmar parámetros clínicos, lo que delimita implícitamente qué cuestiones pertenecen al espacio asistencial y cuáles quedan fuera. Cuando no existe indicio de riesgo, la demanda tiende a desplazarse hacia espacios informales o privados. El embarazo evoluciona correctamente desde el punto de vista médico, pero requiere elaboración fuera de la institución.

La figura de la matrona introduce una variación significativa en este esquema. Su intervención es valorada, no tanto por la información que aporta, sino por su función interpretativa: contextualizar el proceso y traducirlo a la vida cotidiana. Esto sugiere que la demanda principal no es más información médica, sino mediación entre conocimiento técnico y experiencia personal. Allí donde esta mediación se produce, la percepción de acompañamiento aumenta; donde no, el seguimiento se percibe suficiente pero impersonal.

Las profesionales describen un funcionamiento similar desde la organización del trabajo. El tiempo de consulta está estructurado por tareas clínicas obligadas y la atención se prioriza en función del riesgo obstétrico. La dimensión emocional o interpretativa depende de la disponibilidad temporal y de la iniciativa individual, no de un espacio asistencial definido. De este modo, el acompañamiento no desaparece, pero se vuelve contingente.

El embarazo aparece como un periodo en el que el sistema sanitario cumple eficazmente su función preventiva, pero no necesariamente su función orientadora. La institución garantiza la normalidad biológica, mientras que la comprensión del proceso queda parcialmente externalizada. La diferencia no radica en la cantidad de atención recibida, sino en el tipo de necesidad al que responde: control del proceso frente a elaboración de la experiencia.

Este funcionamiento sugiere que el seguimiento sanitario no actúa únicamente como dispositivo de control, sino también como marco de referencia desde el que interpretar el proceso. Cuando esa función interpretativa no está explícitamente incorporada a la consulta, las mujeres deben construirla por su cuenta. La seguridad médica no elimina la incertidumbre, sino que la desplaza hacia ámbitos prácticos que quedan fuera del espacio asistencial.

3.2. Parto

Si durante el embarazo la tensión principal se sitúa entre seguridad clínica e interpretación de la experiencia, durante el parto se desplaza hacia la comprensión de la intervención. El nacimiento constituye el momento de mayor intensidad asistencial y, al mismo tiempo, el momento en que las mujeres describen menor capacidad de comprender lo que ocurre.

Los relatos muestran que la valoración global del parto no depende únicamente del resultado obstétrico. Incluso en situaciones clínicamente correctas, la experiencia puede ser vivida como desconcertante cuando las decisiones médicas no son entendidas en el momento en que se producen. La intervención sanitaria se desarrolla con rapidez, responde a criterios técnicos y prioriza la actuación sobre la explicación. Como consecuencia, la mujer puede situarse simultáneamente en el centro físico del proceso y en una posición periférica en términos de comprensión.

La demanda principal no es evitar la intervención, sino anticiparla y entenderla. Las complicaciones, los cambios en el plan de parto o las cesáreas no previstas no se asocian necesariamente con una valoración negativa de la experiencia, lo que suele influir en esta percepción es la falta de información y de comunicación durante su desarrollo. Esto es, el malestar no se vincula tanto a lo ocurrido como a no saber por qué está ocurriendo. La experiencia del parto se organiza así alrededor del grado de inteligibilidad de la situación.

Las profesionales reconocen esta dificultad desde la lógica asistencial. El paritorio se rige por tiempos clínicos breves y por la prioridad de la actuación inmediata. La explicación detallada queda subordinada a la urgencia potencial de cada decisión. En este contexto, informar pasa a ser una acción posterior o secundaria, dependiente de la disponibilidad del momento. El resultado es una asimetría temporal: la intervención ocurre en tiempo real, mientras que la comprensión llega, en muchos casos, después.

De nuevo, la presencia continuada de una matrona modifica parcialmente esta experiencia. Cuando existe una figura profesional estable que traduce lo que sucede, la intervención médica se integra dentro de un relato comprensible. Cuando no, el parto puede percibirse como una secuencia de actuaciones externas difícilmente ordenables por quien lo atraviesa.

El parto aparece como un espacio de alta tecnificación donde la prioridad organizativa es la seguridad clínica. Sin embargo, el grado de participación percibida no depende tanto de la capacidad de decisión como de la posibilidad de comprender la situación. La diferencia relevante no se sitúa entre intervención y no intervención, sino entre intervención explicada e intervención opaca. En este punto, la distancia entre control biomédico y experiencia vivida alcanza su mayor intensidad.

El parto concentra así la máxima capacidad técnica del sistema y, al mismo tiempo, la menor posibilidad de elaborar la experiencia en tiempo real. La cuestión relevante no es la intervención en sí, sino su integración en un

relato comprensible. La participación percibida depende menos de decidir que de poder situar lo que ocurre dentro de un marco inteligible.

3.3. Posparto

El posparto aparece de forma consistente como la fase donde la distancia entre atención sanitaria y experiencia cotidiana se vuelve más evidente. Tras un periodo de intensa presencia institucional durante el embarazo y el parto, la intervención disminuye de forma brusca una vez confirmada la normalidad clínica del nacimiento. La lógica preventiva que estructuraba el seguimiento anterior pierde centralidad y la atención se reorganiza alrededor del control del recién nacido, no de la situación materna.

Las mujeres describen este momento como un cambio de marco asistencial. La madre deja de ser paciente principal y pasa a ocupar una posición secundaria respecto al bebé. El sistema mantiene contacto frecuente con la familia, pero la interacción se centra en indicadores pediátricos y no en la adaptación física, emocional y organizativa de la mujer. La necesidad dominante ya no es verificar la normalidad, sino aprender a sostener la vida cotidiana, y esta demanda encuentra menos espacios institucionales definidos.

A diferencia del embarazo, donde la incertidumbre se relacionaba con la interpretación, y del parto, donde se vinculaba a la comprensión de la intervención, en el posparto la cuestión principal es la continuidad. Las mujeres no describen ausencia total de recursos, sino fragmentación: consultas puntuales, ayudas condicionadas a demanda explícita y derivaciones a dispositivos especializados que requieren de la iniciativa individual. La atención existe, pero no articula un acompañamiento sostenido.

En definitiva, el posparto no aparece como ausencia de recursos, sino como cambio en la lógica de relación institucional. La intervención deja de organizar la experiencia y pasa a responder únicamente a demandas concretas. La adaptación cotidiana se convierte entonces en un proceso gestionado principalmente por la propia persona.

3.4. Formas de atención: entre lo público y lo privado

Los relatos no presentan la atención pública y privada como modelos opuestos, sino como partes de un mismo recorrido asistencial. La diferencia principal no se sitúa en la calidad técnica, sino en la función que cada ámbito termina desempeñando dentro del proceso. Mientras el sistema público se

asocia al control clínico y a la garantía de seguridad, los recursos privados aparecen vinculados a la continuidad del acompañamiento.

Durante el embarazo, el ámbito público cubre el seguimiento obstétrico básico, pero muchas mujeres recurren a espacios complementarios para resolver dudas prácticas o anticipar situaciones futuras. En estos casos, la búsqueda de atención adicional no refleja necesariamente desconfianza, sino la percepción de que determinadas preguntas no encuentran lugar dentro de la consulta ordinaria. El recurso privado funciona como ampliación interpretativa de la información médica.

En el parto, la diferencia no se relaciona con la intervención técnica, sino con la disponibilidad de tiempo relacional. Las mujeres no describen prácticas clínicas radicalmente distintas, sino mayor previsibilidad comunicativa en contextos donde la continuidad profesional es más estable. La experiencia cambia cuando la interacción permite integrar lo que sucede en un relato comprensible, independientemente del procedimiento realizado.

Es en el posparto donde esta complementariedad se vuelve más marcada. La reducción de la intervención institucional tras el alta hospitalaria desplaza hacia la iniciativa individual la búsqueda de apoyo psicológico, recuperación física o espacios grupales de crianza. Los recursos privados pasan entonces a cubrir funciones que no sustituyen a la atención sanitaria, sino que prolongan su sentido en la vida cotidiana. La diferencia relevante no es la naturaleza del servicio, sino su continuidad temporal.

Las profesionales describen un funcionamiento convergente. El sistema público se organiza para responder a necesidades clínicas definidas, mientras que el acompañamiento prolongado requiere estructuras más flexibles y tiempos de intervención distintos. El resultado no es un reemplazo entre ámbitos, sino una distribución funcional: uno garantiza seguridad biomédica y el otro aporta estabilidad relacional.

La experiencia de la maternidad se construye así mediante la combinación de ambos espacios. No aparecen como alternativas excluyentes, sino como respuestas sucesivas a necesidades diferentes a lo largo del proceso. El recorrido asistencial se vuelve híbrido: institucional en su inicio, progresivamente externalizado en su continuidad.

La combinación de ambos ámbitos no configura un sistema paralelo, sino una secuencia funcional. El seguimiento público asegura la normalidad clínica y el acompañamiento posterior se externaliza progresivamente. La continuidad del cuidado no depende tanto del dispositivo disponible como de su temporalidad dentro del proceso.

4. CONCLUSIONES

En lugar de señalar carencias concretas, los resultados muestran más bien una forma particular de organizar la atención. Esta se articula en torno a momentos asistenciales puntuales y claramente definidos, mientras que la maternidad se vive como un proceso continuo de adaptación y cambio. La distancia entre estas dos lógicas: la institucional y la experiencia cotidiana de las madres, ayuda a entender buena parte de las dificultades que aparecen.

Los resultados no evidencian un déficit general de atención sanitaria, sino un desajuste entre el modo en que la institución organiza el cuidado y la forma en que se desarrolla la experiencia de la maternidad. El sistema responde de manera eficaz a su objetivo principal, que es garantizar la normalidad biológica del proceso, pero esa misma lógica produce intervalos en los que la experiencia queda sin un marco claro de acompañamiento.

La atención perinatal se estructura alrededor del riesgo clínico: se intensifica ante la posibilidad de complicación y disminuye cuando se confirma la normalidad. Sin embargo, la transición a la maternidad no sigue esa temporalidad. Las necesidades principales no desaparecen tras el nacimiento, sino que cambian de naturaleza: dejan de centrarse en la seguridad médica y pasan a situarse en la comprensión de lo vivido, la reorganización cotidiana y la incorporación progresiva al cuidado.

La consecuencia no es una ausencia de recursos, sino su discontinuidad. El sistema ofrece respuestas eficaces para episodios concretos, mientras que la experiencia requiere un marco sostenido de orientación. En ese intervalo emergen estrategias individuales, apoyos informales y recursos privados que no sustituyen a la atención pública, sino que prolongan funciones que esta no está diseñada para asumir.

Desde la perspectiva de las políticas familiares, el problema no se sitúa en ampliar la intervención clínica, sino en articular continuidad institucional más allá del momento asistencial. La maternidad aparece organizada administrativamente en fases diferenciadas: embarazo, parto y posparto, mientras que socialmente se vive como un único proceso de adaptación. La responsabilidad de conectar esos momentos recae actualmente en la capacidad de cada familia para buscar apoyos y coordinar información.

Los resultados sugieren la necesidad de incorporar al sistema funciones de acompañamiento, orientación y apoyo preventivo que no respondan únicamente a la aparición de dificultades. Más que crear dispositivos altamente

especializados, se trata de reorganizar la intervención para acompañar transiciones vitales y no solo eventos clínicos.

En este sentido, la atención a la maternidad se sitúa en la intersección entre el sistema sanitario y las políticas sociales. Garantizar la seguridad biomédica constituye una condición necesaria, pero insuficiente, para el bienestar maternal. La cuestión central no es aumentar la medicalización, sino ampliar el tipo de respuesta pública disponible: pasar de un modelo centrado en episodios de atención a otro capaz de sostener procesos de cambio vital.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beauvoir, S. (2017). *El segundo sexo*. Ediciones Cátedra.
- Beekhuizen, J., & Bazeley, P. (2024). *Qualitative data analysis with NVivo*. SAGE Publications.
- Bravo, P., Uribe, C., & Contreras, A. (2008). El cuidado percibido durante el proceso de parto: Una mirada desde las madres. *Revista Chilena de Obstetricia y Ginecología*, 73(3), 179-184. <https://doi.org/10.4067/S0717-75262008000300007>
- Imaz, E. (2010). *Convertirse en madre: Etnografía del tiempo de gestación*. Ediciones Cátedra.
- Llobera, R., Ferrer, V. A., & Chela, X. (2019). Violencia obstétrica. La perspectiva de las mujeres que la han sufrido. *Investigaciones Feministas*, 10(1), 149-184. <https://doi.org/10.5209/infe.60886>
- Mortelmans, D. (2025). *Doing qualitative data analysis with NVivo*. Springer Nature.
- Paz Pascual, C., Artieta Pinedo, I., Grandes, G., Espinosa Cifuentes, M., Gaminde Inda, I., & Payo Gordon, J. (2016). Necesidades percibidas por las mujeres respecto a su maternidad. Estudio cualitativo para el rediseño de la educación maternal. *Atención Primaria*, 48(10), 657-664. <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2015.12.004>
- Rodrigues, M. A. (2020). La episiotomía como práctica cultural de género: Otro caso de mutilación genital femenina. *Investigaciones Feministas*, 11(1), 77-87. <https://doi.org/10.5209/infe.63791>

UNIVERSALIZAR LA EDUCACIÓN DESDE EL INICIO. POLÍTICAS DE INFANCIA EN UNA PERSPECTIVA DE FAMILIA

ISABEL CARRILLO FLORES

Universidad de Vic-Universidad Central de Cataluña

<https://orcid.org/0000-0003-1162-8584>

1. NOTAS INTRODUCTORIAS SOBRE PERSPECTIVA DE FAMILIA Y POLÍTICAS DE INFANCIA

En las sociedades complejas y dinámicas del presente, la incorporación de la perspectiva de familia en las políticas públicas se ha ido consolidando como imprescindible. Dicha perspectiva reconoce que las familias, en su diversidad de estructuras y trayectorias, son agentes fundamentales de socialización en la infancia. La atención y educación de niñas y niños en los entornos familiares requiere de apoyos para que las familias puedan desarrollar plenamente las funciones de cuidado y estimulación de saberes conceptuales, procedimentales y actitudinales que, vinculados a la cotidianidad, contribuyen a un buen comienzo y a conformar una base sólida en la primera infancia, cuando todo empieza.

Son diversos los documentos aprobados por organismos internacionales y nacionales de carácter normativo que establecen principios y recomendaciones que orientan respecto a la incorporación de la perspectiva de familia en las políticas públicas de infancia. Por ejemplo, en el marco de Naciones Unidas, la *Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948* (DUDH 1948), en su artículo 16.3, reconoce que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado. Asimismo, la *Convención sobre los Derechos del Niño de 1989* establece, en el artículo 18, el rol primordial de la familia en el desarrollo integral de la infancia, instando a los Estados a apoyar a las y los progenitores en sus responsabilidades de crianza.

En el contexto de la Unión Europea, mencionar la *Carta Social Europea de 1961* (revisada en 1996), en su artículo 16, reconoce a la familia como célula fundamental de la sociedad que tiene derecho a una adecuada protección social, jurídica y económica, para lograr su pleno desarrollo. En el 2017, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión aprobaron el documento *Pilar Europeo de Derechos Sociales*. En él se establecen directrices para la igualdad de oportunidades, condiciones de trabajo justas, y protección e inclusión social, tres pilares fundamentales para el fortalecimiento del bienestar familiar. De forma más concreta en España, la *Constitución de 1978*, en su artículo 39, es ejemplo de marco normativo que reconoce que los poderes públicos deben asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y asimismo la protección integral de hijas e hijos, pues son iguales ante la ley. También establece el deber de las familias de prestar asistencia de todo orden a niñas y a niños para que puedan gozar de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Los ejemplos anteriores muestran cómo en las normativas la perspectiva de familia se ha ido abriendo espacio, al mismo tiempo que esta perspectiva ha sido fundamentada teóricamente por estudios que analizan la relación entre políticas públicas, familia e infancia. Las aportaciones proponen políticas que no dañen, no generen dependencia, y no impongan modelos familiares, ni substituyan las funciones de las familias. Se recomienda que las políticas adopten, por una parte, una mirada ecológica, interinstitucional y de corresponsabilidad en la protección y educación en la infancia. Por otra parte, que incorporen la valoración del impacto global de las intervenciones sociales (Minuchin, 1992). Otros estudios concluyen que, en sociedades en constante cambio, las políticas públicas no pueden concebirse desde planteamientos únicos y rígidos, sino que han de reconocer la pluralidad familiar. La familia ya no es una institución fija, sino cambiante, y además se ve afectada por situaciones de vulnerabilidad y desigualdad. Estos dinamismos exigen mayor flexibilidad para poder atender a la movilidad, los cambios demográficos, la individualización, la multiculturalidad, y las formas de convivencia plurales. Se trata de considerar estos factores no de manera aislada, sino relacionada, con el fin de brindar apoyo a la conciliación y a la protección social de las familias, favoreciendo sus funciones y la parentalidad positiva (Beck y Gernsheim, 1995; Giddens, 2000; Arriagada, 2009).

Concebir la perspectiva de familia como un marco analítico y operativo permite a los Estados diseñar políticas más holistas, coherentes, eficaces, y con un buen impacto en el bienestar general de las familias y, en particular, en niñas y niños. Además, al mejorar las condiciones familiares, en todas

las esferas de vida, se contribuye a la cohesión social y al desarrollo de la comunidad. Señalar, en este punto, que en el diseño de las políticas públicas adoptar la perspectiva de familia no significa que la infancia quede relegada a un anexo, sino reconocer que el apoyo a las familias es necesario, pues a ellas corresponde la socialización primaria de hijas e hijos.

La función de socialización primaria debe ser continuada, es decir, el acompañamiento de las familias tiene que ser sostenido y de calidad. Deberá darse en los procesos iniciales, aunando cuidado y educación, en colaboración con otros servicios como son ejemplo los espacios de familia e infancia, escuelas infantiles 0-3, bibliotecas, ludotecas... Posteriormente, la familia acompañará y compartirá la escolarización, estará presente durante la misma, así como en los momentos de transiciones y cambios que pueden afectar a niñas y a niños. De igual forma, las familias participarán en otras experiencias formativas sociales, culturales, deportivas, lúdicas... que pueden vivirse fuera de la escuela. En estos procesos su obligación es conocer los recursos que ponen a su disposición las administraciones públicas. Al mismo tiempo, las familias tienen el derecho a disponer y acceder a recursos cercanos, y hacer un uso informado y responsable, sin trámites burocráticos arduos que pueden generar brechas.

A tal fin, las políticas públicas tienen la obligación de poner a disposición de las familias programas y recursos diferentes que atiendan a sus diversidades, es decir, los recursos han de garantizar la equidad, entendida como igualdad de oportunidades equivalentes. La equidad es requisito para la inclusión y elimina los riesgos de exclusión (López Melero, 2012). En esta orientación las políticas públicas deben compaginar la redistribución con el reconocimiento (Fraser, 2008). Las políticas de redistribución ofrecen apoyo a las familias con recursos de los que carecen y necesitan para el bienestar y un desarrollo sano. Al mismo tiempo, las políticas han de promover estrategias que reconozcan y den respuesta a la singularidad diversa de las familias, sus diferentes estructuras, así como las situaciones sociales y educativas particulares de la infancia.

Lo expuesto lleva a poner de relieve que la incorporación de la perspectiva de familia en las políticas públicas para la infancia es requisito para garantizar, sin exclusión, los derechos humanos de las niñas y los niños y de sus familias. La diferenciación de políticas de infancia (con perspectiva de familia) de las políticas de familia, no tiene la finalidad de disociar unas políticas de otras, pues ambas se entrelazan y deben diseñarse de forma alineada. En este texto se pone el foco en la infancia atendiendo a los informes de diferentes organizaciones que constatan la fragilidad de la infancia en las sociedades

del presente, y evidencian un progresivo debilitamiento de derechos que comprometen sus vidas. Las recomendaciones que se realizan en los informes permiten trasladar la infancia, como período vital en el crecimiento de niñas y de niños, de los márgenes a la centralidad de políticas públicas. Políticas que garanticen, desde el inicio, una base sólida de aprendizaje y desarrollo a través de la atención y la educación universal.

2. POLÍTICAS QUE RECONOCEN LA INFANCIA

El reconocimiento de la infancia como una etapa diferenciada es resultado de una larga trayectoria histórica de cambios en los modelos de producción, organización y división del trabajo; surgimiento de nuevas creencias y formas de relación comunitaria; y la consecuente vertebración de unos espacios específicamente infantiles (Carbonell Sebarroja, 1994). En esta trayectoria, las concepciones sobre la infancia, definida como período de la vida humana (Diccionario de la Lengua Española), también han experimentado cambios: desde la consideración de una no existencia que dotaba de invisibilidad a la infancia, a ser considerada un período vital que requiere de cuidados y de protección.

En el presente la infancia es concebida como una etapa con características propias, que abarca de los 0 a los 18 años según lo dispuesto en el artículo 1 de la *Convención de los Derechos de niñas y niños de 1989* (Convención 1989) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y que requiere de políticas específicas en sociedades en que las funciones de las familias precisan de ser compartidas con otros agentes de atención y educación. La corresponsabilidad se enmarca en las transformaciones de las sociedades y en los cambios en las estructuras familiares. La diversidad de tipologías de familias son expresión de una evolución en los valores culturales y expectativas sociales; incorporan el debate sobre conciliación; y plantean una reevaluación de los sistemas de bienestar para garantizar la equidad, el apoyo a la crianza y la igualdad de género (Fernández-Vilas y Kreis, 2024).

Comprender la infancia como primera etapa de la vida o primer estado (acepción que también recoge la definición del Diccionario de la Lengua Española), ha permitido significar esta etapa inicial en clave de período vital para el crecimiento. Un buen comienzo sienta las bases para sólidos aprendizajes y el desarrollo integral, siendo necesario para ello el reconocimiento de los derechos humanos de niñas y niños, entre ellos el derecho a la educación. Derechos que deben concebirse en su dinamismo generacional y en su carácter universal, indivisible e interdependiente (Pérez Luño, 1998). En esta

orientación, la infancia ya no puede quedar reducida a un periodo de espera, de preparación para las cosas importantes de la vida que depara el futuro, sobre todo de la mano de las personas adultas, sino que debe ser proyectada como un periodo de explosión del conocimiento y las habilidades que todas las niñas y todos los niños llevan dentro (Tonucci, 2019). La trascendencia de comprender la infancia como una etapa vital, no concebida como espera sino como espacio temporal donde se empieza a construir la biografía de cada niña y de cada niño, ya había sido explicitada en la primera parte del siglo veinte por las propuestas pedagógicas para una educación nueva. La infancia era concebida como la edad por excelencia, el primer grado del desarrollo del ser humano y la edad más apropiada para la educación por su plasticidad (Luzuriaga, 1960).

De especial relevancia en el reconocimiento de la infancia son las aportaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. En la *Observación General Núm. 7 de 2005*, se establece que la primera infancia es un período esencial para la realización de los derechos de niñas y niños, y que este período de crecimiento y desarrollo es la base de su salud física y mental, de su seguridad emocional, de su identidad cultural y personal y del desarrollo de sus competencias. La Observación también se expresa respecto a las funciones parentales, indicando que la crianza y desarrollo es una responsabilidad compartida en igualdad. Apremia a los Estados a garantizar el apoyo necesario para el buen desarrollo de las funciones de las familias, y se propone la implementación de estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales, a fin de velar por el interés superior de niñas y niños.

En el camino recorrido en la visibilidad y la presencia de la infancia y de sus derechos humanos en las agendas internacionales, es fundamental la aprobación el 20 de noviembre de 1989, de la Convención de los Derechos de niñas y niños, mencionada anteriormente, que continúa vigente en la actualidad. Los 54 artículos de la Convención 1989 se fundamentan en cuatro principios esenciales en la infancia: 1) No discriminación, todas las niñas y todos los niños tienen los mismos derechos, es decir, son iguales en derechos; 2) Interés superior de la niña y del niño ante cualquier decisión, ley o política que les pueda afectar; 3) Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo de todas las niñas y todos los niños para alcanzar su máximo potencial en la vida; 4) Participación infantil, niñas y niños tienen derecho a ser parte, ser voz escuchada en situaciones que les afectan y sus opiniones deben tenerse en cuenta. La Convención 1989 sitúa a niñas y a niños como sujetos de derechos al reconocer su agencia, pero sin olvidar que también deben ser objeto de protección. De interés especial en este texto, es el artículo 18 sobre las fun-

ciones de las familias, que deben contar con el apoyo de los Estados para su desempeño, para un ejercicio responsable que garantice una buena crianza.

Lo dispuesto en la Convención 1989 no puede ser entendido como una simple declaración formal de intenciones, sino que exige que las políticas públicas sean definidas, como se ha indicado, en clave de infancia. Políticas con entidad propia que incorporan la perspectiva de familia con el fin de atender el interés superior y garantizar los derechos de niñas y niños. Por una parte, estos derechos, delimitados como valores o ideales éticos a los que aspirar, deben traducirse materialmente. Por otra parte, no hay que entenderlos desde intereses particulares, pues los derechos humanos son universales; aluden a necesidades básicas de los seres humanos; y tienen que ver con intereses generales y no con un interés estrictamente particular o particularizado (Rodríguez Palop, 2011). Es en esta orientación que la infancia, período vital donde todo empieza, requiere de un inicio de protección y garantía de derechos. Un comienzo libre de desigualdades que generan necesidades, y que privan de bienes básicos e imprescindibles para aprender, para desarrollarse, para crecer. Las necesidades no pueden ser consideradas como hechos circunstanciales o situaciones temporales que solo precisan de políticas compensatorias puntuales. Las necesidades refieren a factores que forman parte del ser humano y son fundamentales para su desarrollo, y su reconocimiento es imprescindible en políticas públicas orientadas a la justicia material (Añón, 1994).

3. POLÍTICAS SENSIBLES A LAS DESIGUALDADES

La encuesta 2025 de Oxfam Intermón sobre desigualdades múltiples en España muestra las percepciones de injusticia ante el aumento de desigualdades globales en todos los ámbitos. La ciudadanía muestra preocupación intensa ante los conflictos armados, las violaciones de derechos humanos, la persistencia de la pobreza y las dificultades para acceder a una vivienda digna. En el contexto español, se manifiesta la percepción de la existencia de brechas profundas en las oportunidades de progreso, así como un descenso de la confianza en la posibilidad de movilidad social que encuentra barreras en el origen, etnia y grupo social. La población encuestada también expresa que las desigualdades pueden revertirse mediante políticas públicas que fomenten estrategias para combatirlas como por ejemplo el garantizar el acceso a una vivienda digna; elevar los ingresos y fomentar empleos de calidad; y el acceso a una sanidad y a una educación públicas universales de calidad.

La comprensión contextualizada de las realidades familiares es necesaria para definir políticas públicas que incorporen la perspectiva de familia, así como el reconocimiento de la infancia. Es en esta orientación que no pueden minimizarse las percepciones de la ciudadanía sobre las desigualdades, ni considerar que son abstracciones y no vivencias que se materializan en el cotidiano, impactan en la infancia, y obstaculizan los derechos de niñas y niños. Pero junto a la consideración de las percepciones, es necesario identificar evidencias, es decir, la estructura social (instituciones, reglas, recursos...) que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en lugares y tiempos determinados (Adelantado, 2000). La estructura social es generadora de ejes de desigualdad como lo son, entre otros, género, edad, diversidad funcional, clase social, origen-etnia-cultura, lengua, salud, físico-canon estético... Estos rasgos diferenciales de las personas, que son objeto de desigualdades desde la primera infancia, requieren abordarse en cada contexto de manera situada e interrelacionada. Para ello es requisito un cambio en el enfoque de las políticas que consideren, por una parte, que las desigualdades son objeto de transmisión intergeneracional. Por otra, que es necesario cambiar el enfoque monofocal como respuesta a las desigualdades, por un enfoque holístico interseccional.

En la línea de lo expuesto hay que comprender que para atender las desigualdades el foco no puede situarse exclusivamente en las personas adultas afectadas. En los contextos familiares, las desigualdades adultas son vividas por niñas y niños, condicionan sus infancias, las ponen en peligro, e incluso las niegan. La edad se configura como eje de desigualdad significativo. Ejemplo es el empobrecimiento de las familias que no puede disociarse de la pobreza infantil. El informe de 2025 de UNICEF *El beneficio de hacer: el impacto de políticas concretas para revertir la pobreza infantil en España* señala, entre otros datos, que un 29,2% de niños, niñas y adolescentes en España está en situación de pobreza monetaria (su hogar ingresa menos del 60% de la mediana de ingresos). La viabilidad presupuestaria se expone como justificación de la limitación en inversión de políticas de infancia, pero nada justifica no atender la pobreza infantil. Los resultados del informe indican que desplazar este grave problema de las políticas presupuestarias es una vulneración de derechos y supone un coste del 5% del PIB para la sociedad española. Atendiendo a estos datos, UNICEF España recomienda medidas básicas para que las políticas públicas consideren la multidimensionalidad de la pobreza. Se propone el apoyo a la infancia mediante una Prestación Universal por Crianza; la complementariedad a la prestación universal con ayudas focalizadas, como por ejemplo prestaciones no contributivas a las familias vulnerables; el aumento de la intensidad laboral y la reducción de

la parcialidad, al mismo tiempo que se garantiza la conciliación; reforzar el acceso a los servicios esenciales como vivienda digna. Junto a las anteriores medidas, UNICEF insta a implementar la *Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por el que se establece una Garantía Infantil Europea*. Esta recomendación realiza propuestas para prevenir y combatir la pobreza infantil, romper su ciclo de transmisión intergeneracional, y fomentar la igualdad de oportunidades equivalentes. La finalidad es garantizar, a niñas y a niños en riesgo de pobreza y exclusión social, el acceso efectivo y gratuito al conjunto de servicios básicos que incluyen educación y cuidado infantil, asistencia sanitaria, actividades extraescolares, vivienda adecuada, alimentación diaria saludable. Asegurar los servicios para un buen crecimiento es requisito para romper el ciclo hereditario de las desigualdades.

Para implementar las medidas anteriores los enfoques monofocales que se centran en solo un eje de desigualdad, sin reconocer otros con los que se cruza y relaciona, no son efectivos. El enfoque interseccional es necesario en el abordaje de las desigualdades. Surge de estudios que en los años ochenta del siglo veinte pusieron el acento en las experiencias de discriminación que vivían las mujeres negras, al estar atravesadas simultáneamente por el racismo y el sexismo (Crenshaw, 1989). En ningún caso hay que invisibilizar la diferencia sexual, pues el sexo es el primer rasgo que se anuncia al nacer y, al asignarle un género, condiciona la historia de cada ser humano. Nadie nace neutro (Rivera Garreta, 2005). Como han demostrado los estudios que el sexo interacciona con otros rasgos que causan desigualdad. Desde la interseccionalidad se entiende que todos los ejes de desigualdad se han de tener en cuenta, porque todos configuran la experiencia singular de cada persona, aunque la forma e intensidad de su materialización puede ser diferente según el contexto, lugar y tiempo.

El Informe *El Estado de la Pobreza 2025 en el contexto español*, publicado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, evidencia que la tasa de pobreza entre las mujeres es más elevada que entre los hombres. Se aprecia una brecha de género de carácter estructural al prevalecer en las mujeres empleos más precarizados, peor remunerados, además de la perpetuación de los cuidados no retribuidos. La feminización de la pobreza persiste, siendo más grave en familias monoparentales (hogares en su mayoría sostenidos por mujeres). Sin embargo, también se evidencia que la pobreza infantil es mayor en hogares con personas adultas migrantes: un 40% de niñas y niños en pobreza relativa con una persona adulta migrante, aumentando al 50% cuando ambos progenitores lo son. Atender a la justicia económica, como respuesta a la pobreza infantil, es reto de las políticas públicas.

En la línea de lo expuesto en la proyección de estas políticas ya no son suficientes los enfoques monofocales o diferenciales que se centran solo en un eje de desigualdad. Se requiere adoptar un enfoque interseccional que reconoce que todas las personas están situadas en todos los ejes de desigualdad, ninguna está exenta. En conexión con la interseccionalidad, una mirada más holista permite no separar las realidades de las familias de las realidades que viven las niñas y los niños que forman parte de una unidad familiar.

4. POLÍTICAS QUE GARANTIZAN DERECHOS Y LA UNIVERSALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La DUDH 1948 establece los derechos humanos que deben protegerse en el mundo, incluyendo los de primera generación –derechos civiles y políticos– y los de segunda generación –derechos sociales, económicos y culturales– (Pérez Luño, 2006). En su artículo 26 declara que toda persona tiene derecho a la educación, y que esta tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Por su parte la Convención 1989, en su artículo 28, expone que los Estados deberán reconocer el derecho a la educación en condiciones de igualdad. Sin embargo, a nivel global, una de las consecuencias más graves de las cíclicas crisis de diferente índole es la precarización de la educación. La fragilización del derecho a la educación va acompañada del debilitamiento del conjunto de derechos, poniendo en riesgo la vivencia de la infancia.

Declarar internacionalmente la educación como derecho humano ha contribuido a su presencia en las agendas internacionales. Ejemplos son la *Agenda 2015 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* y la vigente *Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, cuyo Objetivo 4 (ODS 4) proyecta una educación de calidad, equitativa e inclusiva. El contenido y las metas del ODS 4 se inspira en la *Declaración de Incheon*, adoptada en 2015, que afirma que la educación es un derecho humano fundamental y un derecho habilitador que favorece el desarrollo pleno de la personalidad humana y promueve el entendimiento mutuo y la paz. Como derecho humano, la educación es un bien común de la sociedad al que no se puede renunciar desde el momento de nacer y a lo largo de la vida pues es condición para que nadie quede atrás.

Incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de infancia exige reconocer el carácter de universalidad de todos los derechos, también del derecho a la educación. En coherencia con este enfoque de derechos, el Informe de Save the Children de 2019 *Donde todo empieza. Educación*

infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades, orienta respecto a políticas que garanticen una educación infantil universal, pues es desde el inicio que se establecen las bases para igualar oportunidades. Siguiendo las directrices internacionales, se propone aunar educación y cuidado temprano a través de servicios y programas de y para la infancia para potenciar el desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales; promover un mayor bienestar y salud integral; favorecer mejores trayectorias escolares, el desempeño académico y el éxito educativo; y reducir el riesgo de abandono prematuro que influye en la inserción laboral futura. Los resultados del informe evidencian que la inversión en atención y educación a la infancia sienta las bases del desarrollo y aprendizaje a lo largo de la vida; actúa de manera preventiva; y reduce las desigualdades educativas por origen social, proporcionando un entorno estimulante que substituye, en parte, su carencia en hogares más desfavorecidos. A largo plazo, resulta la inversión social más rentable. Supone un ahorro en repeticiones de curso y refuerzos educativos, y sus costes son devueltos a la sociedad en beneficios sociales y también económicos, pues una mayor formación ofrece mejores opciones laborales y productivas. Se señala también que garantizar el acceso a servicios de cuidado infantil formal, regulados por las administraciones públicas, favorece la conciliación familiar, aumenta el empleo de las mujeres, reduce el riesgo de pobreza y fomenta la natalidad.

En el caso de España, la educación infantil de 0 a 6 años (primer ciclo 0-3 y segundo ciclo 3-6) forma parte del sistema educativo, pero no está legislada como obligatoria. Aunque queda sujeta a la voluntariedad de los gobiernos y de las familias, las políticas públicas en el ámbito de la educación han consolidado el segundo ciclo (3-6) como gratuito y universal. Ello es positivo, pero queda aún pendiente garantizarla en el primer ciclo (0-3) para que la educación infantil sea asequible y accesible para todas las niñas y los niños, es decir, esté disponible desde las primeras edades con medidas de acción positiva para aquellos grupos que se encuentran en una situación de riesgo y vulnerabilidad. También hay que garantizar que las estrategias políticas que se implementen promuevan una educación aceptable, entendiendo que deberá ser de calidad tanto en sus infraestructuras, como en los materiales y otros recursos, así como en la formación de educadoras y educadores responsables, en sus estructuras organizativas y de gestión y en el clima relacional y de convivencia. Todo ello sin olvidar atender el principio de adaptabilidad, que exige una educación flexible y diversa que se aleja de formulismos uniformes y acompaña las biografías singulares de cada niña y de cada niño (Carrillo Flores, 2017).

En este apartado es necesario mencionar el Informe Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia *El derecho a una base sólida* (UNESCO-UNICEF, 2025). Este informe responde al compromiso de la *Declaración de Tashkent* y de los *Compromisos de Acción para Transformar la Atención y Educación en la Primera Infancia* (declaración adoptada el 16 de noviembre de 2022 en el marco de la Conferencia Mundial de la UNESCO sobre Atención y Educación de la Primera Infancia). El contenido del informe corrobora lo ya expuesto y señala los aspectos que hay que corregir, como son el hecho que los servicios de atención y educación a la primera infancia están excesivamente fragmentados; la carencia de datos normalizados y contextualizados sobre su presencia y calidad; la falta de profesionales y de formación pedagógica de las y los profesionales; y una financiación muy baja, por lo que se necesitan mayores inversiones. Junto a ello expone que existen evidencias científicas de sus beneficios que justifican una inversión suficiente que permita garantizar el derecho a la atención temprana, ofreciendo igualdad de oportunidades para el crecimiento y el éxito a lo largo de la vida. Aspecto relevante es la afirmación que las políticas favorables a la familia con programas de crianza mejoran el compromiso y bienestar de madres y padres.

En el informe, en la línea de los anteriores, se ofrecen recomendaciones a los gobiernos y a la comunidad internacional para garantizar el derecho de niñas y de niños a una educación temprana que favorezca el desarrollo de una base sólida. Dichas recomendaciones urgen a actuar atendiendo a un conjunto de prioridades que incluyen a diferentes grupos y ámbitos de intervención. Por una parte, la infancia como grupo con características propias, debiendo asegurar una buena base, y estableciendo como prioridad el promover y extender el acceso a una atención y educación de buena calidad que prepara para aprendizajes básicos, con especial atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad. Por otra parte, el grupo de padres y madres, y otras personas cuidadoras, como agentes de socialización que requieren de apoyo para el desarrollo de sus funciones. Hay que favorecer un entorno familiar positivo que ofrezca seguridad emocional, afecto y relaciones estables y atentas en un ecosistema más amplio que incluye escuelas y otros servicios para la infancia. A los dos grupos anteriores, hay que añadir el grupo de profesionales de la educación. Es necesaria la valoración de la profesión docente y la inversión en programas de formación que capaciten para crear entornos seguros, sanos y estimulantes. Ampliar el derecho a la educación desde las primeras edades, es decir, establecer como derecho legal la atención y la educación a la primera infancia, es un mecanismo que obliga a los Estados a garantizar

no solo el acceso a los servicios sino la buena calidad de sus infraestructuras y de la formación de profesionales.

Las recomendaciones expuestas no son posibles sin un compromiso firme en inversiones presupuestarias que permitan dar cumplimiento a las prioridades señaladas, así como el apoyo a investigaciones sobre infancia que aporten conocimientos científicos útiles para políticas públicas más eficaces y adecuadas. Según el informe, invertir en datos, en particular los relativos al período 0-3 años, va a permitir comprender mejor los grupos de edad, la realidad de sus vivencias y los retos que deben afrontarse. El déficit de financiación en estudios y en el ecosistema de atención y educación de la primera infancia requiere aumentar y diversificar las inversiones. Es decir, hay que aumentar el gasto público y, al mismo tiempo, mejorar la coordinación de los esfuerzos y las colaboraciones internacionales para hacer frente a las crisis persistentes y las nuevas que afectan a la atención y la educación de la infancia. La primera *Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación*, Katarina Tomasevski (que desempeñó su mandato de 1998 a 2004), denunció que el principal obstáculo al derecho a la educación es su coste, observándose una baja inversión en políticas educativas, así como una progresiva sustitución de la expresión derecho a la educación por acceso a la enseñanza básica obligatoria. Para la relatora, el derecho a la educación opera multiplicador. Cuando se invierte y se garantiza todos los otros derechos humanos se ven beneficiados. Pero cuando se niega, los otros derechos peligran y se anula su disfrute (Tomasevski, 2004).

Señalar, por su interés y relevancia en materia del derecho a la educación universal, el informe de 2022, de la Relatora Especial Farida Shaheed. El contenido del informe se centra en la atención y la educación de la primera infancia y en el análisis del conjunto de servicios que reciben niñas y niños desde el nacimiento hasta que comienzan la educación primaria. Entre las recomendaciones, se exhorta a los Estados, y a las partes interesadas, a reconocer y adoptar una perspectiva basada en los derechos humanos con la finalidad de considerar las necesidades multisectoriales de niñas y niños y de las cuidadoras y cuidadores. Necesidades que precisan velar, desde las primeras edades, por la buena salud y la nutrición adecuadas, la educación a través del juego, el aprendizaje conductual y la interacción social que aporta diferentes beneficios. Entre las prioridades, se señalan las educacionales, pues se mejora el aprendizaje futuro; las sociales y culturales, que favorecen la inclusión social; y las económicas y de desarrollo, dado que se contribuye a mejorar los ingresos a lo largo de la vida. Invertir en estas prioridades aporta beneficios que son necesarios para todas las niñas y todos los niños,

y de manera específica para quienes están en situaciones de vulnerabilidad y dificultades adicionales en sus infancias.

Lo expuesto lleva a afirmar que adoptar el enfoque de derechos requiere contemplar la diversidad de infancias y las desigualdades en las vivencias de la infancia. Ello exige evitar concebir a niñas y niños como un grupo vulnerable ya determinado, etiquetado, al que solo son aplicables medidas puntuales de asistencia, sin considerar las estructuras sociales y los ejes de desigualdad que atraviesan sus vidas, como ya se ha indicado anteriormente. La vulnerabilidad no puede entenderse como un estado ontológico, es decir, una cualidad esencial, inherente, permanente y general. Esta conceptualización omite la estructura relacional y situacional del término. Hay que entender que la vulnerabilidad es situacionalmente construida, pues se produce a través de una relación dialéctica entre una persona, un contexto específico y una amenaza potencial. Nadie es vulnerable en abstracto, ni la vulnerabilidad es una etiqueta absoluta, sino que se gesta en las relaciones específicas frente a amenazas concretas (Rey Marcos, 2026). Comprender la producción social, relacional, de la vulnerabilidad, es necesario para diseñar políticas públicas que se substraigan de concepciones estereotipadas limitantes. Hay que entender que la vulnerabilidad nace en la interacción entre riesgos estructurales, el acceso a los recursos y las capacidades desiguales de las personas para afrontarlos (Castel, 1997; Chambers, 2006). Al producirse en el período de la infancia, la vulnerabilidad aumenta el riesgo de exclusión educativa y social, obstaculizando las oportunidades para el aprendizaje y el desarrollo plenos. Es, en este sentido, que se afirma que el ascensor social empieza en la escuela infantil, no siendo suficiente con ampliar la oferta dotando de más servicios. Si la educación es derecho humano, es necesario legislar una educación infantil universal que no solo corrige sesgos, sino que es de calidad, y lo es de manera global en términos de equidad e inclusión.

5. PRINCIPIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA EN PERSPECTIVA DE FAMILIA

En este último apartado se presentan principios orientadores para políticas públicas de infancia que incorporan la perspectiva de familia. La finalidad es ofrecer un marco estratégico que permita a gobiernos, instituciones y agentes comunitarios proteger y proyectar el bienestar y el pleno ejercicio de los derechos de niñas y niños desde la primera infancia. Garantizar el derecho a la atención y a la educación en la infancia no solo es necesario, sino urgente, tal y como señalan los organismos internacionales y nacionales en

sus informes. Un buen inicio requiere ofrecer cuidados afectivos y efectivos sensibles a las realidades diferenciales y a vivencias desiguales de la infancia. Las acciones situadas brindan un buen comienzo y una base sólida que garantiza oportunidades equivalentes para que niñas y niños desarrollen todo su potencial y nadie sea objeto de exclusión ni se quede atrás. En esta orientación, se destacan cinco principios orientadores de las políticas públicas de infancia que incorporan la perspectiva de familia.

Primero. Perspectiva de familia en las políticas de infancia

Las políticas públicas no pueden abordarse de forma fragmentada. La perspectiva de familia, que reconoce la diversidad de estructuras familiares con trayectorias desiguales contextualizadas, debe integrarse en las políticas de infancia, dado que las condiciones de las personas adultas repercuten directamente en las vivencias de niñas y niños. Esta perspectiva obliga a incorporar medidas para la protección social y el apoyo a la parentalidad positiva como pilares del desarrollo infantil. Además, exige comprender que la familia no es una unidad aislada, sino parte de un sistema de influencias que las políticas públicas deben considerar con el fin de conformar redes de apoyo de atención y educación. La corresponsabilidad entre instituciones educativas, sociales, sanitarias, culturales..., es esencial para atender las necesidades multisectoriales de niñas y de niños garantizando el derecho a vivir la infancia.

Segundo. Centralidad de la infancia y enfoque de derechos

Las políticas públicas deben reconocer la infancia como un período vital único, caracterizado por una plasticidad decisiva para el desarrollo integral. Garantizar y proteger los derechos humanos de niñas y niños es condición para no obstaculizar su aprendizaje y crecimiento, tanto en el entorno familiar como en otros entornos de socialización. Este reconocimiento implica no minimizar ni invisibilizar la infancia, sino trasladarla de los márgenes al centro de las agendas políticas, dotándola de una entidad propia, y situando el interés superior de niñas y niños como criterio rector. El enfoque de derechos exige que las políticas reconozcan infancia y derechos, pero también la agencia de niñas y niños. Las medidas de apoyo a las familias deberán, por tanto, velar porque estas ejerzan sus funciones garantizando protección y, al mismo tiempo, la participación de niñas y niños en las decisiones que les afectan.

Tercero. Enfoque que aúne equidad e interseccionalidad

El diseño de políticas públicas debe partir del reconocimiento de los múltiples ejes de desigualdad y situaciones de vulnerabilidad que se pue-

den experimentar desde la primera infancia en los contextos familiares. La vulnerabilidad no puede ser concebida como atributo esencial de niñas y niños, o de sus familias, sino como una condición socialmente producida por la interacción entre riesgos estructurales, acceso desigual a recursos y capacidades para afrontarlos. En esta orientación se precisa un cambio de concepciones que permita eliminar las categorías estigmatizantes y, al mismo tiempo, posibilite diseñar respuestas a las desigualdades que no sean monofocales ni uniformes. En políticas públicas hay que adoptar un enfoque holista, que concilie redistribución y reconocimiento de diversidad de familias y diversidad de infancias. Un enfoque que, además, incorpore una mirada interseccional para comprender la inter-relación compleja de las desigualdades. El enfoque holista interseccional es necesario para el establecimiento de medidas que garanticen de manera plena la traducción de la justicia formal en justicia material.

Cuarto. Universalidad de la atención y educación en la infancia en un ecosistema integrado

El derecho a la educación en su carácter universal, indivisible e interdependiente es derecho a la atención y a la educación infantil, debiendo las políticas públicas ser garantes de la asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de los servicios para la infancia. Un derecho humano no puede ser concebido como una opción dependiente de la voluntad política o de la capacidad económica de las familias. Su provisión debe basarse en la calidad pedagógica, la formación docente y la adecuación de infraestructuras. Además, las políticas públicas deben superar un modelo centrado exclusivamente en la escuela, para construir redes de atención y educación infantil comunitarias. La inversión en la creación de entornos protectores, seguros y estimulantes que articulen educación formal, no formal e informal, protege y garantiza derechos; al mismo tiempo fortalece la cohesión social y la inclusión desde las primeras edades.

Quinto. Conocimiento riguroso para políticas de infancia sostenibles

La formulación de políticas públicas debe apoyarse en investigaciones específicas sobre infancia, evaluaciones sistemáticas y datos desagregados. Un conocimiento riguroso permite definir políticas públicas de infancia fundamentadas, estables, y protegidas frente a los vaivenes de las crisis. Las respuestas puntuales de carácter asistencial o compensatorio dirigidas a las familias y a sus hijas e hijos son necesarias ante determinadas urgencias y circunstancias, pero no pueden ser contenido único de las políticas dado que son parciales y no garantizan de manera permanente derechos universales. Hay que asegurar la sostenibilidad de las políticas públicas de infancia conso-

lidando su presencia en los presupuestos. La inversión en educación infantil, salud, vivienda y servicios esenciales es una obligación ética y jurídica, no un gasto discrecional. Se trata de blindar la inversión en infancia, y en el apoyo a las familias, asegurando su ejecución real y su permanencia en el tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J. (Coord.). (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar*. Icaria.
- Añón Roig, M. J. (1994). *Necesidades y derechos: Un ensayo de fundamentación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Arriagada, I. (2009). La diversidad y desigualdad de las familias latinoamericanas. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 1, 9-21.
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (1995). *The normal chaos of love*. Polity Press.
- Boneta, N., García, J., García-Gil, A., & García, E. (2025). *Vivir la desigualdad*. Oxfam Intermón.
- Carbonell i Sebarroja, J. (1994). *L'escola: Entre la utopia i la realitat. Deu lliçons de sociologia de l'educació*. Eumo Editorial.
- Carrillo Flores, I. (2017). El dret a l'educació té gènere? Pedagogia ètica per a una educació no negada. En [comprobar inicial y nombre de la persona editora] Carrillo Flores, I. (Ed.), *Desfer la teranyina del gènere des de l'educació* (pp. 163-220). Eumo Editorial.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Paidós.
- Chambers, R. (2006). Vulnerability, coping and policy. *IDS Bulletin*, 37(4), 33-40.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), 139-167.
- EAPN España. (2025). *El estado de la pobreza: 15.º informe 2025*. EAPN España.
- Fernández-Vilas, E., & Kreis, M. M. (2024). La sociología de la familia en la España contemporánea: Posmodernización, políticas públicas y usos del tiempo. *Quaderns de Polítiques Familiars: Journal of Family Policies*, 9, 96-113.
- Ferrer, A. (2019). *Donde todo empieza: Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*. Save the Children.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, 83-99.
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus.

- López Melero, M. (2012). La educación inclusiva: Una oportunidad para humanizarnos. *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 26(2), 131-160.
- Luzuriaga, L. (1960). *Diccionario de pedagogía*. Losada.
- Minuchin, S. (1992). Family therapy and family policy: An uneasy alliance. *Family Process*, 31(1), 87-101.
- Pérez Luño, A. E. (1998). Sobre la universalidad de los derechos humanos. *Anuario de Filosofía del Derecho*, 95-110.
- Pérez Luño, A. E. (2006). *La tercera generación de derechos humanos*. Aranzadi.
- Real Academia Española. (s. f.). *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/>
- Rey Marcos, F. (2026, 20 de enero). La trampa de la vulnerabilidad: Entre la confusión conceptual y el abuso del lenguaje. *El País*. <https://elpais.com/planeta-futuro/2026-01-20/la-trampa-de-la-vulnerabilidad-entre-la-confusion-conceptual-y-el-abuso-del-lenguaje.html>
- Rivera Garreta, M. M. (2005). *La diferencia sexual en la historia*. Publicacions de la Universitat de València.
- Rodríguez Palop, M. E. (2011). *Claves para entender los nuevos derechos humanos*. Catarata.
- Tomasevski, K. (2004). *El asalto a la educación*. Intermón Oxfam.
- Tonucci, F. (2019). *Por qué la infancia: Sobre la necesidad de que nuestras sociedades apuesten definitivamente por las niñas y los niños*. Destino.
- UNESCO. (2022). *Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia: Declaración de Tashkent y compromisos de acción para transformar la atención y educación de la primera infancia*. UNESCO.
- UNESCO & UNICEF. (2025). *Informe Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia: el derecho a una base sólida*. <https://doi.org/10.54675/GDBY9726>
- UNICEF. (2022). *Plan Estratégico de UNICEF 2022-2025: Nuevas ambiciones para 2030*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://www.unicef.org/sites/default/files/2022-02/UNICEF-strategic-plan-2022-2025-publication-SP.pdf>
- UNICEF. (2025). *El beneficio de hacer: El impacto de políticas concretas para revertir la pobreza infantil en España*. UNICEF España. https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/communication/el%20potencial%20de%20poli%CC%81ticas%20concretas_v6.pdf

PROPUESTAS EN EDUCACIÓN SECUNDARIA DIRIGIDAS A LOS ENTORNOS FAMILIARES PARA PROMOVER HÁBITOS ALIMENTARIOS SALUDABLES ENTRE POBLACIÓN ADOLESCENTE

JESÚS RIVERA NAVARRO

Universidad de Salamanca

<https://orcid.org/0000-0003-4763-0993>

IGNACIO DE LOYOLA GONZÁLEZ SALGADO

Universidad Pablo de Olavide

<https://orcid.org/0000-0002-3560-6585>

ÁNGEL MARTÍN GÓMEZ

Universidad de Salamanca

1. INTRODUCCIÓN

La adolescencia es un período de pleno desarrollo físico, psicológico y social (Patton & Viner, 2007). Durante esta etapa, se establecen hábitos alimentarios que pueden persistir hasta la edad adulta (Sawyer et al., 2012) e influir en la salud a largo plazo (Lattimore & Halford, 2003).

Instituciones sanitarias, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), recomiendan dietas ricas en frutas, verduras, legumbres y cereales integrales, a la vez que limitan las grasas saturadas, los azúcares y la sal (WHO, 2024). Sin embargo, la adopción de patrones alimentarios poco saludables en la adolescencia aumenta el riesgo de sobrepeso, obesidad y otras enfermedades crónicas como la diabetes tipo 2 y la hipertensión (Mayne, Virudachalam & Fiks, 2020). Esta tendencia es particularmente pronunciada entre las personas adolescentes de bajo nivel socioeconómico (Miqueleiz et al., 2014).

En la literatura científica, los progenitores se constituyen como una de las mayores influencias en los comportamientos alimentarios de las personas adolescentes (Rathi, Riddell, & Worsley, 2016). Los progenitores se erigen en modelos a seguir y en promotores de una alimentación saludable, brindando, por ejemplo, información y consejos sobre la elección de alimentos (Gunther

et al., 2019; Park et al., 2014). Frecuentemente, ellos son los que eligen y preparan los alimentos para las personas adolescentes (Wrottesley et al., 2021), siendo la comida casera un facilitador de la alimentación saludable (Islam et al., 2019). Además, se ha demostrado que las comidas familiares en el hogar pueden promover hábitos saludables, ya que ayudan a establecer rutinas, oportunidades de comunicación y conexión (Buru et al., 2021).

Sin embargo, los progenitores también pueden actuar como influencias negativas si se producen acciones que dan lugar a la indulgencia parental, a saber: no tener reglas respecto a la alimentación, evitar hablar sobre temas relacionados con la salud, tener alta permisividad con los alimentos ingeridos y dar dinero para que las personas adolescentes coman fuera de casa (Rodríguez-Pérez et al., 2019). Además, algunos progenitores suelen comprar alimentos no saludables para complacer a sus hijos/as (Watts et al., 2015). Por último, la ausencia de supervisión parental durante las comidas también puede ser una barrera para la alimentación saludable (Seabi et al., 2021).

A pesar de que la familia es un factor fundamental en la alimentación de las personas adolescentes, las políticas sociales también pueden contribuir a facilitar a las familias que sus adolescentes puedan comer saludable, de esta forma, hay estudios que indican que centrarse solo en los comportamientos individuales o familiares no sirve de mucho sino se incide también en el entorno y en las condiciones en las que las personas viven y toman decisiones. Es decir, se deben estructurar los vecindarios, los hogares y los entornos institucionales para que los comportamientos saludables, incluyendo la alimentación sigan las recomendaciones establecidas (Story et al., 2008).

En este trabajo, vamos a proponer líneas concretas en las políticas educativas para intentar paliar las diferencias estructurales de clase en la influencia familiar sobre las personas adolescentes, con relación a la alimentación, ya que no existen propuestas generales, que no sean parciales y se ciñan a localidades o colegios concretos. Se trata de orientar la influencia de las familias en el comportamiento alimentario de las personas adolescentes para que este sea positivo.

2. OBJETIVOS

Objetivo principal

Estudiar la influencia del entorno familiar en la alimentación de las personas adolescentes, teniendo en cuenta áreas de diferentes niveles socioeconómicos.

Objetivos secundarios

Articular diferentes mecanismos desde las políticas educativas para promover influencias positivas del entorno familiar sobre la alimentación de las personas adolescentes.

Proponer estrategias para reducir las diferencias sociales con relación a los hábitos alimentarios en el entorno familiar.

3. MARCO TEÓRICO

Los marcos teóricos que guían este proyecto incluyen el marco ecológico de Rasmussen (Rasmussen et al., 2006), el modelo de Angelo y la tipología de entornos propuesta por Swinburn, Egger y Raza (1999). Estos marcos conceptuales abarcan cuatro dimensiones relevantes –cultural, física, social e individual– que influyen en la dieta.

4. METODOLOGÍA

El trabajo, que presentamos en este libro, se basa en un estudio de caso cualitativo, que sigue el paradigma interpretativo/constructivista para buscar múltiples perspectivas. El proyecto, que ampara el estudio, fue financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España en 2021 y se llevó a cabo en Madrid y Bilbao hasta 2024. Elegimos estas dos ciudades porque implicaban dos dinámicas diferenciadas: Madrid podría representar una gran ciudad europea y Bilbao una ciudad de tamaño medio. Estas ciudades eran conocidas por el grupo de investigación y los miembros del proyecto habían realizado investigaciones cualitativas relacionadas con la desigualdad en salud (Gravina et al., 2021; Rivera-Navarro et al., 2019). Una de estas investigaciones utilizó criterios muy similares de selección de barrios a los de la investigación que se presenta en estas páginas (Rivera-Navarro et al., 2019).

4.1. Selección de barrios

Madrid, un municipio con una población de poco más de tres millones de habitantes, está organizado administrativamente en 21 distritos y 131 barrios. Bilbao, con una población censada de casi 350.000 habitantes, está organizado administrativamente en ocho distritos y 40 barrios. Para muestrear los barrios, seguimos varios pasos:

1. Clasificación de todos los barrios de Madrid ($n = 131$) y Bilbao ($n = 40$) según su nivel socioeconómico (NSE). Se utilizaron indicadores relacionados con el desempleo o el nivel educativo. Estos datos los extrajimos de las páginas web de los ayuntamientos de Madrid y Bilbao.
2. Construcción de un índice. Estandarizamos cada indicador mediante puntuaciones Z, lo que permitió comparar datos con diferentes unidades de medida o escalas, y realizamos una suma lineal no ponderada para obtener una puntuación para cada barrio. A continuación, estratificamos los barrios de Madrid y Bilbao en terciles. El primer tercil incluye barrios con un NSE alto, el segundo tercil incluye barrios con un NSE medio y el tercero, barrios con un NSE bajo.

En primer lugar, preseleccionamos 13 barrios según su NSE en Madrid y 8 en Bilbao para asegurar la inclusión del máximo número posible de centros educativos. Esto se hizo para minimizar posibles sesgos de selección y rechazos a participar en el estudio (Perines, 2016).

De los 13 barrios preseleccionados en Madrid, 5 fueron finalmente seleccionados para el estudio cualitativo: uno para el NSE bajo, 2 para el NSE medio y 2 para el NSE alto. De los 8 barrios preseleccionados en Bilbao, se escogieron 5 para este estudio de caso: 2 para el NSE bajo, 2 para el NSE medio y 1 para el NSE alto.

Los 5 barrios de ambas ciudades se eligieron debido a los centros de enseñanza secundaria que deseaban participar en el estudio (muestra de conveniencia), asegurando así la representación de todos los niveles socioeconómicos.

4.2. Selección de centros de enseñanza secundaria

Primero, seleccionamos al menos dos centros de enseñanza secundaria, por cada barrio para contactarlos, y luego incluimos a todos los centros dispuestos a participar en nuestro estudio. A continuación, una empresa de estudios sociológicos contactó con todos los centros seleccionados y explicó los objetivos y métodos del estudio a sus equipos directivos. Estos reclutaron participantes en los centros según los perfiles requeridos (por ejemplo, docentes o alumnado con determinadas características). Finalmente, incluimos 12 centros de enseñanza secundaria (6 por ciudad).

4.3. Técnicas de investigación

Se aplicaron, de forma combinada, entrevistas semiestructuradas (ES) y grupos de discusión (GD). Realizamos 12 ES con los equipos directivos de centros de enseñanza secundaria de escuelas (considerados informantes clave) entre abril y octubre de 2021. Entre abril de 2022 y diciembre de 2023, realizamos 12 entrevistas con adolescentes –de 15 a 18 años– y 12 con progenitores, además de 24 grupos de discusión (seis con adolescentes, seis con progenitores y 12 con profesorado).

Tanto las ES como los GD con adolescentes se han diseñado según perfiles específicos determinados por los siguientes criterios: tipo de centro educativo (público o privado), sexo, edad, curso escolar, inmigración y grupo étnico. Los GD están compuestos por entre 5 y 8 participantes.

Desarrollamos una guía común para las ES y el GD, con ligeras variaciones según el colectivo con el que se trabajara (adolescentes, progenitores o docentes). La guía, de carácter semiestructurado, incluyó temas fijos como: datos sociodemográficos (edad, curso realizado; entorno familiar, composición familiar y nivel académico de los padres); características del barrio y el centro; hábitos alimentarios; influencia del grupo de iguales y de internet en la alimentación, etc.

4.4. Análisis de los discursos

Utilizaremos el análisis fenomenológico interpretativo (Gómez-Pérez et al., 2023) para analizar los discursos. En este análisis, damos prioridad a las experiencias de las personas que participaron en las ES y en los GD e integramos los resultados en categorías que nos facilitaron el análisis de los discursos.

5. RESULTADOS

El análisis nos ha permitido construir tres categorías relacionadas con los entornos familiares y su influencia en el comportamiento alimentario de los adolescentes: 1) existencia de comidas y/o cenas familiares; 2) la importancia del desayuno; 3) socialización en el entorno familiar de buenas pautas alimentarias.

5.1. La falta de protagonismo de comidas y/o cenas familiares

Los discursos recogidos muestran la existencia de una tendencia en los hogares de todos los NSE a que las familias no coman ni cenan juntos, como en el pasado, existiendo una individualización creciente. Sin embargo, esta dinámica tiene diferentes matices, según se produzca en un NSE o en otro, de esta forma, en el NSE bajo, el motivo de no compartir las comidas y las cenas en las familias se debe a la falta de tiempo de padres y madres, por sus horarios laborales; estas situaciones provocan que las personas adolescentes a veces tengan que comer y/o cenar solas, porque los progenitores salen muy temprano de casa a trabajar y, en algunas ocasiones, son los/as hermanos/as mayores los que se hacen cargo de todas las comidas en la casa, al menos los días de diario. En los NSE alto y medio, la disminución de las comidas familiares se debe a otros factores que no son económicos y que tienen que ver con la gestión de los horarios, la individualización (cada uno cena en su cuarto, viendo la televisión o el ordenador) y el cambio de las tradiciones y costumbres.

Lo que comentaba antes G, que hay familias que tienen más de un trabajo

R: claro porque no llegan con uno

B: tienen que trabajar en un sitio por la tarde y otro por la mañana y eso se traduce eso en que nuestros adolescentes están solos la mayor parte de...

M: algunas veces los mayores, eh, los, los hermanos mayores son los que se preocupan de, de pues cuidar, acompañar a...a los pequeños. De ir a buscarles al colegio e incluso llevarles. (Grupo de discusión, profesorado, NSE bajo, Madrid)

Y ya no suelen cenar con los padres, cosa que antes sí que pasaba.

¿No suelen cenar?

Los mayores no, o sea, yo te puedo hablar de la ESO.

Sí, eso es lo que nos interesa.

Pues no, muchos de ellos no cenan con los padres.

¿Y qué? ¿cenan solos?

Sí, es que algunas familias sí que cenan peor a mí me sorprende que se incrementa el que como cada uno quiere ver una cosa en la tele o tal, pues da igual, cenan a otra hora, viendo en su dispositivo su serie o su lo que sea... (Entrevista semiestructurada Informante clave, NSE medio, Madrid)

5.2. La supresión del desayuno

En todos los NSE, hay una tendencia en los hogares a suprimir el desayuno, siendo uno de los caballos de batalla de los centros educativos, ya

que, en algunos casos, el profesorado y las direcciones de los centros han achacado bajo rendimiento y concentración por no ingerir alimentos por la mañana. Igual que sucedía en la anterior categoría, los factores por los que se producen la ausencia del desayuno están determinados por el NSE. En el caso del NSE bajo, la ausencia de los progenitores vuelve a ser el principal factor por el cual, las personas adolescentes van al colegio sin desayunar, es decir, la falta de supervisión tiene relación con las necesidades laborales de las personas adultas responsables del hogar. En el caso del NSE medio y alto, el factor principal es otro y es la dificultad organizativa para poder dedicar entre 20 y 30 minutos a desayunar lo que provoca que tampoco se desayune. Hemos encontrado factores indirectos a no desayunar, uno de ellos es el uso de las nuevas tecnologías (principalmente las redes sociales como Tik Tok) que quita horas de sueño al adolescente y hace que duerma poco. Otro factor, quizás menos señalado en los discursos recogidos, es la obsesión de las chicas por la belleza y la delgadez, y aunque no ha habido una alusión directa al desayuno en este sentido, sí, en ciertos discursos, se ha indicado una tendencia a comer menos, en general, por parte de las alumnas.

y casi siempre es «no, no. Cené anoche pero hoy no he desayunado» «no me ha dado tiempo, no he podido, no he querido, no me entra». Digo, bueno, te lo llevas al camino si vienes andando, si no te ha dado tiempo para tomarte un... pero, casi siempre, ¿qué preguntáis lo primero?

M: muchas veces

1: yo creo que muchas veces porque papá o mamá o quien esté al cargo no está ahí,

2: no están en casa (Grupo de discusión, profesorado, NSE bajo, Madrid)

K: desayunar no desayuna ninguno prácticamente

O: suelen venir sin desayunar. A veces es porque los padres no están, porque se

han tenido que ir a trabajar y otras por la mala organización de las primeras horas del día, los chicos tienen sueño y prefieren dormir más (Grupo de discusión, profesorado, NSE medio, Bilbao)

5.3. Socialización en el entorno familiar de buenas pautas alimentarias

Igual que sucedía con las anteriores categorías, dependiendo del NSE, las pautas alimentarias con las que la población adolescente socializa son diferentes. En el NSE bajo, la ingesta de comida rápida y la ausencia de fruta y verduras en la dieta es evidente, mientras que, en el NSE medio y alto, hay una mayor presión para que exista un equilibrio en la alimentación. Estas

diferencias tienen que ver, por un lado, con la menor capacidad económica en el NSE bajo, que limita la diversidad dentro de la cesta de la compra y la falta de alimentos nutritivos y, por otro, por una información más distorsionada respecto a la alimentación saludable, por ejemplo, la creencia de que antes de hacer deporte, hay que consumir bebidas energéticas. Sin embargo, debemos señalar que, a pesar de la existencia de buenas pautas alimentarias en el NSE alto y medio, existen determinantes que pueden impedirlos, como, por ejemplo, el uso de las nuevas tecnologías (antes mencionadas) y su influencia o las adicciones a las bebidas energéticas.

Pero, bueno, siempre intentamos que, por lo menos, haya dos o tres días de... si no es por la comida, porque estamos en el cole, pues, un puré de verduras, pues, un pequeño bol con un purecito de verduras, o, pues, eso, yo que sé, un poquito de vainas, con patatas, ¿sabes? Entonces, siempre que haya verduras, que haya fruta y, luego, bueno, pues, que sea variada, pescado, que es mucho más complejo, eso, intentamos que sean dos días, al final suele ser uno, porque el pescado no... (Grupos de discusión, progenitores, NSE alto, Bilbao)

6. DISCUSIÓN

La influencia del ámbito familiar es clave para entender los comportamientos alimentarios de las personas adolescentes. Sin embargo, dicha influencia viene atravesada por las diferencias socioeconómicas. De esta manera, la mayor o menor prevalencia de las comidas y/o cenas familiares viene determinado por la capacidad económica como así lo atestiguan diferentes estudios (Skeer & Ballard, 2013), aunque también la tendencia a la individualización en la organización cotidiana de las familias sea otro factor en este sentido (Le Moal et al., 2021).

La supresión de los desayunos en las personas adolescentes es un tema recurrente en el ámbito educativo y en el que la familia tiene una gran influencia, atravesado también por el NSE. Igual que en nuestro estudio, la literatura indica que la supervisión que los progenitores ejercen sobre el desayuno de las personas adolescentes es fundamental (Pearson, Biddle & Gorely, 2009). En adicción, en el NSE bajo, la ausencia de los progenitores por necesidades laborales es el principal factor y en el NSE alto es la mala organización del tiempo (Van Kleef et al., 2016).

El aprendizaje de las buenas pautas alimentarias resulta también importante en el comportamiento alimentario de las personas adolescentes, existiendo factores que tienen relación con la capacidad económica, las

expectativas positivas y la cultura alimentaria de las familias (Mackereth & Milner, 2007; Pedersen, Grønhøj & Thøgersen, 2015).

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los entornos familiares son claves para que haya un comportamiento alimentario u otro en la población adolescente. Se han detectado tres determinantes para que la influencia de dicho entorno conlleve una alimentación saludable, que están influidos, a su vez, por el NSE. La pervivencia de las comidas o cenas familiares, que se ven amenazadas, por un lado, por la necesidad de los progenitores de ausentarse de su domicilio en esas horas y, por otro, por la individualización que lleva a que las comidas no sean colectivas; la ausencia de los desayunos, también propiciados por dos factores, como son la no presencia de los progenitores y la mala organización del tiempo; y la socialización de las pautas de alimentación, influidas por capacidad económica, la información y las creencias culturales.

Las políticas educativas deberían seguir concienciando a los hogares de la necesidad de comer, al menos una vez al día en familia, por la constatación de que esta dinámica ayuda a una alimentación más saludable y una mayor integración en la comunidad educativa de la población adolescente. Además, se debe seguir insistiendo en la necesidad de venir desayunado a los centros educativos, elaborando un plan de desayunos escolares para quienes vengán sin desayunar –en algunos casos ya se hace–. Por último, creemos que es relevante dar más importancia a los temas alimentarios, tanto a través de actividades académicas complementarias, como charlas, o salidas externas, como reforzando el contenido, en este sentido, de algunas asignaturas como Biología o Educación Física, en los que fácilmente podrían integrarse estos conocimientos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buru, K., Emeto, T. I., Malau-Aduli, A. E. O., & Malau-Aduli, B. S. (2021). Australian school stakeholders' perceived strategies for preventing adolescent obesity. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(17), 9387. <https://doi.org/10.3390/ijerph18179387>
- Gómez-Pérez, D., Bastías-González, F., Tosti-Croce, C., Maraboli, S., & Ellwanger, M. (2023). Estigma en mujeres de peso alto a través de un análisis fenomenológico interpretativo. *Revista Chilena de Nutrición*, 50(6), 602-616. <https://doi.org/10.4067/S0717-75182023000600602>

- Gravina, L., Jauregi, A., Fernández-Aedo, I., Díez, J., Gittelsohn, J., Colón, U., & Franco, M. (2021). Residents' insights on their local food environment and dietary behaviors: A cross-city comparison using photovoice in Spain. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(19), 10134. <https://doi.org/10.3390/ijerph181910134>
- Gunther, C., Reicks, M., Banna, J., Suzuki, A., Topham, G., Richards, R., Jones, B., Lora, K., Anderson, A. K., da Silva, V., Penicka, C., Hopkins, L., Cluskey, M., Hongu, N., Monroe-Lord, L., & Wong, S. S. (2019). Food parenting practices that influence early adolescents' food choices during independent eating occasions. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 51, 993-1002. <https://doi.org/10.1016/j.jneb.2019.05.597>
- Islam, M. R., Trenholm, J., Rahman, A., Pervin, J., Ekström, E.-C., & Rahman, S. M. (2019). Sociocultural influences on dietary practices and physical activity behaviors of rural adolescents: A qualitative exploration. *Nutrients*, 11(12), 2916. <https://doi.org/10.3390/nu11122916>
- Lattimore, P. J., & Halford, J. C. G. (2003). Adolescence and the diet-dieting disparity: Healthy food choice or risky health behaviour? *British Journal of Health Psychology*, 8(4), 451-463. <https://doi.org/10.1348/135910703770238301>
- Le Moal, F., Michaud, M., Hartwick-Pflaum, C. A., Middleton, G., Mallon, I., & Coveney, J. (2021). Beyond the normative family meal promotion: A narrative review of qualitative results about ordinary domestic commensality. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(6), 3186. <https://doi.org/10.3390/ijerph18063186>
- Mackereth, C. J., & Milner, S. J. (2007). The influence of family culture on eating in low-income families. *British Food Journal*, 109, 198-205. <https://doi.org/10.1108/00070700710732529>
- Mayne, S. L., Virudachalam, S., & Fiks, A. G. (2020). Clustering of unhealthy behaviors in a nationally representative sample of U.S. children and adolescents. *Preventive Medicine*, 130, 105892. <https://doi.org/10.1016/j.ypmed.2019.105892>
- Miqueleiz, E., Lostao, L., Ortega, P., Santos, J. M., Astasio, P., & Regidor, E. (2014). Patrón socioeconómico en la alimentación no saludable en niños y adolescentes en España. *Atención Primaria*, 46(8), 433-439. <https://doi.org/10.1016/j.aprim.2013.05.010>
- Park, S., Kang, J.-H., Lawrence, R., & Gittelsohn, J. (2014). Environmental influences on youth eating habits: Insights from parents and teachers in South Korea. *Ecology of Food and Nutrition*, 53, 347-362. <https://doi.org/10.1080/03670244.2013.781025>
- Patton, G. C., & Viner, R. (2007). Pubertal transitions in health. *The Lancet*, 369(9567), 1130-1139. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60366-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60366-3)

- Pearson, N., Biddle, S. J. H., & Gorely, T. (2009). Family correlates of breakfast consumption among children and adolescents: A systematic review. *Appetite*, 52(1), 1-7. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2008.08.006>
- Pedersen, S., Grønhøj, A., & Thøgersen, J. (2015). Following family or friends: Social norms in adolescent healthy eating. *Appetite*, 86, 54-60. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2014.07.030>
- Perines, H. (2016). *Las difíciles relaciones entre la investigación educativa y la práctica docente* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid]. <https://hdl.handle.net/10486/675641>
- Rasmussen, M., Krølner, R., Klepp, K.-I., Lytle, L., Brug, J., Bere, E., & Due, P. (2006). Determinants of fruit and vegetable consumption among children and adolescents: A review of the literature. Part I: Quantitative studies. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 3, 22. <https://doi.org/10.1186/1479-5868-3-22>
- Rathi, N., Riddell, L., & Worsley, A. (2016). What influences urban Indian secondary school students' food consumption? A qualitative study. *Appetite*, 105, 790-797. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2016.07.018>
- Rivera-Navarro, J., Franco, M., Conde, P., Sandín, M., Gutiérrez-Sastre, M., Cebrecos, A., Sainz, A., & Gittelsohn, J. (2019). Understanding urban health inequalities: Methods and design of the Heart Health Hoods Qualitative Project. *Gaceta Sanitaria*, 33, 517-522. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.07.010>
- Rodríguez-Pérez, R., Correa-Matos, N., Valdés-Valderrama, A., Rodríguez-Cruz, L. A., & Rodríguez, M. A. (2019). A qualitative study of Puerto Rican parent and child perceptions regarding eating patterns. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 51, 608-615. <https://doi.org/10.1016/j.jneb.2018.10.002>
- Sawyer, S. M., Afifi, R. A., Bearinger, L. H., Blakemore, S.-J., Dick, D., Ezech, A., & Patton, G. C. (2012). Adolescence: A foundation for future health. *The Lancet*, 379(9826), 1630-1640. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60072-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60072-5)
- Seabi, T. M., Wagner, R. G., Norris, S. A., Tollman, S. M., Twine, R., Dunger, D. B., & Kahn, K. (2021). Adolescents' understanding of obesity: A qualitative study from rural South Africa. *Global Health Action*, 14, 1968598. <https://doi.org/10.1080/16549716.2021.1968598>
- Skeer, M. R., & Ballard, E. L. (2013). Are family meals as good for youth as we think they are? A review of the literature on family meals as they pertain to adolescent risk prevention. *Journal of Youth and Adolescence*, 42, 943-963. <https://doi.org/10.1007/s10964-013-9963-z>
- Story, M., Kaphingst, K. M., Robinson-O'Brien, R., & Glanz, K. (2008). Creating healthy food and eating environments: Policy and environmental

- approaches. *Annual Review of Public Health*, 29, 253-272. <https://doi.org/10.1146/annurev.publhealth.29.020907.090926>
- Swinburn, B., Egger, G., & Raza, F. (1999). Dissecting obesogenic environments: The development and application of a framework for identifying and prioritizing environmental interventions for obesity. *Preventive Medicine*, 29, 563-570. <https://doi.org/10.1006/pmed.1999.0585>
- Van Kleef, E., Vingerhoeds, M. H., Vrijhof, M., & van Trijp, H. C. M. (2016). Breakfast barriers and opportunities for children living in a Dutch disadvantaged neighbourhood. *Appetite*, 107, 372-382. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2016.08.109>
- Watts, A. W., Lovato, C. Y., Barr, S. I., Hanning, R. M., & Mâsse, L. C. (2015). Experiences of overweight/obese adolescents in navigating their home food environment. *Public Health Nutrition*, 18, 3278-3286. <https://doi.org/10.1017/S1368980015000786>
- WHO. World Health Organization. (2024, 27 de febrero). *Healthy diet*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>
- Wrottesley, S. V., Bosire, E. N., Mukoma, G., Motlhatlhedl, M., Mabena, G., Barker, M., Hardy-Johnson, P., Fall, C., & Norris, S. A. (2021). Age and gender influence healthy eating and physical activity behaviours in South African adolescents and their caregivers: Transforming Adolescents Lives through Nutrition Initiative (TALENT). *Public Health Nutrition*, 24, 5187-5206. <https://doi.org/10.1017/S1368980019002829>

BLOQUE III.
EL RETO DE LOS CUIDADOS

LAS PROMESAS INCUMPLIDAS DE LOS AVANCES EN LAS POLÍTICAS FAMILIARES: CONTINUIDAD DE LA INEQUIDAD EN LOS CUIDADOS

ALMUDENA MORENO MINGUEZ

Universidad de Valladolid

<https://orcid.org/0000-0002-1839-0508>

INTRODUCCIÓN

El Estado del bienestar español se ha caracterizado tradicionalmente por lo que la literatura ha denominado “modelo familiarista”, en el cual la familia y concretamente la mujer, ha asumido el papel de protección social, la mayor parte del trabajo reproductivo y de cuidados. Este modelo institucional se ha basado en el modelo de “varón sustentador”, bajo la presunción de una estructura familiar heterosexual, biparental y normativamente funcional, además de estable económicamente. Los cambios familiares, resultantes de los cambios demográficos, culturales y laborales han dado lugar a una nueva configuración familiar más diversa que ha ido pareja a los cambios institucionales en las políticas familiares. Estos cambios han favorecido el cuestionamiento del concepto de familismo tradicional como una explicación cultural simplista que obvia la interdependencia del cambio familiar de los procesos institucionales de las políticas públicas (Leon et al., 2021). De hecho, se han producido importantes avances en las políticas familiares en las últimas décadas en España, tanto en el ámbito redistributivo como en los permisos parentales y extensión de los servicios familiares. Sin embargo esos avances se han visto limitados en el ámbito privado familiar de los cuidados, con una clara sobrecarga del trabajo familiar de los cuidados en las mujeres (Domínguez Folgueras, 2022). La literatura feminista ha tratado de explicar esta paradoja a través de la teoría del “gender regime” (Walby, 2020). Sylvia Walby define el régimen de género como un conjunto de relaciones sociales y de progresos institucionales de género interrelacionadas que constituyen un sistema. Según Walby (2020), la transformación de los regímenes de

género está determinada por la interacción dinámica entre cuatro tipos de ámbitos –economía, política, violencia y sociedad civil– en regímenes de desigualdad (principalmente, clase, género y raza/etnia). De acuerdo con este paradigma España habría evolucionado en el ámbito institucional de las políticas familiares, pero no tanto en lo referente a los valores de la sociedad civil. Por lo tanto podríamos decir que el régimen de género español se ha vuelto cada vez más progresista en lo público y se mantiene en un equilibrio inestable conservador en los valores culturales de género que reproducen la desigualdad de género ambivalente observada en las prácticas de cuidados en las familias (Moreno Minguez et al., 2019).

El propósito de este capítulo es analizar desde una perspectiva de género, a partir de los datos disponibles, qué impacto han tenido las políticas de compatibilización laboral y familiar en los tiempos de cuidado entre hombres y mujeres, tratando de responder a la pregunta de si realmente se está produciendo una transformación real del modelo familiarista inequitativo de cuidados con el avance de las políticas familiares.

1. SIGNIFICADO ENGAÑOSO DEL CONCEPTO DE CONCILIACIÓN

UNIDEF (2021) define las políticas de conciliación vida familiar-laboral como aquellas medidas e instrumentos que ayudan a equilibrar tanto la vida laboral como la familiar. La conciliación laboral y familiar es el conjunto de medidas, políticas y estrategias individuales y colectivas (como flexibilidad horaria, teletrabajo o permisos) que permiten a las personas equilibrar su desarrollo profesional con su vida personal y responsabilidades familiares. Generalmente se basan en tres tipos de recursos esenciales que necesitan los padres y los cuidadores de niños y adultos dependientes: tiempo, apoyos económicos y servicios. El problema que tienen estas medidas es que se consideran destinadas a las personas y no al grupo familiar, lo que implica que el grupo familiar generalmente negocia y reproduce las pautas culturales basadas en los estereotipos de género desiguales presentes en las tareas de cuidado. Esta definición sortea el hecho de que la conciliación laboral y familiar es un asunto colectivo que interpela a toda la sociedad y no solo un asunto de responsabilidad y dificultades individuales. Esta idea se fundamenta en el hecho de que el ámbito de los cuidados y la economía son interdependientes y no ámbitos separados. Los Estados de bienestar modernos se basaron en un modelo económico en el que los cuidados se inscribían en el ámbito privado de la familia, donde la mujer practicaba los cuidados con ayudas puntuales de las políticas sociales y familiares de los emergentes Estados de Bienestar

con el fin de que pudieran incorporarse al ámbito laboral. Las primeras políticas de conciliación tenían una dimensión claramente económica y estaban destinadas a favorecer el empleo femenino más que a favorecer la responsabilidad en los cuidados dentro de las familias. Así en Estados Unidos, en la década de los años treinta durante la Gran Depresión se formuló la Ley de Seguridad Social de 1935 que se propuso incluir una Ayuda a la Infancia Dependiente. Esta Ley pagaba a las mujeres para que no trabajaran en lugar de favorecer su empleo. No fue hasta 1943 cuando la Ley Lanham estableció guarderías para niños de madres trabajadoras, independiente de su nivel de ingresos. En Estados Unidos ha costado entender que los cuidados son una responsabilidad de toda la sociedad (Goldin, 2024). En Europa la construcción de los Estados de bienestar originarios se fundamentó en una idea de bienestar familiar según la cual las políticas familiares debían favorecer el empleo femenino, pero nada o muy poco se decía de los cuidados. Estas políticas a la vez que favorecían el empleo femenino sobrecargaban a las mujeres con la doble jornada laboral y de cuidados en la familia. Mencionaré varios ejemplos que merecen ser destacados para evidenciar la confusión que supone la definición de conciliación laboral y familiar en la normativa y legislación.

La Unión Europea ha destacado en numerosos documentos y directrices la necesidad de la conciliación de la vida laboral y familiar. La evolución normativa de la UE en relación con los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral es amplia y en algunos casos contradictoria. En una primera etapa, las recomendaciones se vincularon con la igualdad de género y el reparto de las responsabilidades entre hombres y mujeres en el ámbito privado pero sin formulación normativa. En una segunda etapa, en los años 90, las directrices de conciliación se desarrollan a nivel normativo y se conectaron al mercado de trabajo y la competitividad empresarial. En una tercera etapa se vuelve a vincular la conciliación con la igualdad de género, apelando a la figura del padre y a la corresponsabilidad familiar en los cuidados (Cristóbal Roncero, 2024).

El espíritu de estas normativas europeas se ha proyectado sobre el diseño de las políticas familiares de conciliación con diferente ambivalencia dependiendo del contexto cultural de cada país, teniendo diferente efectividad en los resultados conseguidos. Cabe decir que el concepto de conciliación ha hecho recaer históricamente sobre el individuo, y concretamente sobre la mujer, la responsabilidad de buscar el ansiado equilibrio entre la vida laboral, personal y familiar obviando la responsabilidad colectiva y las trabas cultu-

rales existentes para romper la trampa de la reproducción de los estereotipos de género presente en los cuidados.

2. AVANCES EN POLÍTICAS FAMILIARES DE IGUALDAD DE GÉNERO VERSUS ESTANCAMIENTO DE LA EQUIDAD EN LA PAREJA

El desarrollo normativo europeo ha incidido sustantivamente en la regulación jurídica de las políticas familiares de conciliación laboral y familiar que han proyectado los dilemas mencionados anteriormente en el diseño de las políticas. Prueba de ello son las modificaciones incorporadas en el Estatuto de los Trabajadores; en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras; en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; en el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación; en el Plan Me Cuida. Art. 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; en el RD 901/2020 de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y se modifica el Real Decreto 713/2010; en el Real Decreto-ley 5/2023, de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. La Resolución de 19 de mayo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se regula el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva que incorpora medidas de flexibilidad interna que faciliten la conciliación corresponsable de la vida personal, familiar y laboral de las personas trabajadoras Finalmente hay que destacar la aprobación de proyecto de la Ley de Familias el 28 de febrero de 2024, enfocado en reconocer la diversidad familiar, mejorar la protección social y facilitar la conciliación. Aunque el proyecto definitivo ha sufrido paralizaciones en el Congreso, medidas clave como nuevos permisos de cuidados entraron en vigor el 30 de junio de 2024, con actualizaciones de permisos retribuidos en 2025.

En este contexto jurídico regulador, las políticas familiares se diferencian entre las que tienen objetivos redistributivos (gasto social directo a familia, políticas fiscales) y las que tienen como objetivo liberar tiempo para el cuidado y el trabajo (permisos parentales, políticas de servicios de atención a la infancia y la dependencia; flexibilización de horarios). Las primeras tratan de reducir la pobreza infantil y la desigualdad intra e interfamiliar, mientras

que las segundas tratan de incentivar la corresponsabilidad y la conciliación laboral y familiar. En el caso español las primeras son claramente deficitarias en el contexto europeo. Tal y como se observa en la tabla 1 el gasto en familias e infancia de España es inferior a la media de la Unión Europea en relación a su PIB. España destina a infancia y familia un 1,6% de su PIB frente al 2,5% de la media europea, situándose muy lejos de los países del centro y norte de Europa.

Tabla 1. Indicadores gastos sociales en familia 2023-2024

	Gasto Familia (% PIB)	Gasto Social Total (% PIB)	Prestaciones Monetarias (%)	Prestaciones en Especie (%)
Media Unión Europea (UE-27)	1,90%	26,70%	61,40%	38,60%
Alemania	3,40%	29,70%	68,20%	31,80%
Polonia	3,20%	22,50%	75,00%	25,00%
Luxemburgo	3,20%	22,50%	78,10%	21,90%
Austria	3,00%	29,70%	65,40%	34,60%
Francia	2,50%	31,30%	55,20%	44,80%
España	1,50%	25,10%	47,50%	52,50%
Italia	1,30%	28,80%	62,00%	38,00%
Malta	0,80%	13,20%	58,50%	41,50%

Fuente: Elaboración a partir de Eurostat (SESPROS) e INE.

En lo que se refiere a las políticas de tiempo España ha avanzado sustantivamente en las políticas de permisos de maternidad y paternidad para favorecer la corresponsabilidad familiar. España es el país donde más se ha reducido la brecha de género en el uso de los permisos debido, fundamentalmente, a la igualdad, intransferibilidad y remuneración de los permisos. En 2024, España es el único país de Europa con una proporción equilibrada por sexo entre quienes toman un permiso por nacimiento: lo hacen un 44% de los padres y un 56% de las madres en 2024. En el gráfico 1 se puede observar cómo desde 2008, año en que se aprueba el permiso de 15 días para los padres, se ha ido igualando el disfrute del permiso entre padres y madres. A continuación siguen los países nórdicos, Portugal y Luxemburgo, donde

la proporción de padres supera el 20%, aunque no llega al 30% (Recio y Alcaide, 2025).

De acuerdo con Recio y Alcaide (2025), desde 2021, España es uno de los países europeos donde no hay desequilibrio en el derecho de tiempo de uso permitido en el permiso por nacimiento entre hombres y mujeres. Según los datos disponibles, en los países nórdicos, países donde tradicionalmente se ha favorecido desde la política familiar la participación del padre en los cuidados, el porcentaje de tiempo de permiso usado por los padres respecto al total de tiempo usado por padres y madres fue, en 2021, de un 11,1% en Finlandia, el 30,7%, en el Suecia 30,8% y en Noruega el 34,3%. En España, este indicador ha pasado de ser de un 11,1% en 2016, a un 31,4% en 2019, 43,8% en 2020, y de un 52% en 2022 (Recio Alcaide et al., 2024). Estas evidencias constatan que España, es el país con mayor proporción de padres usando el permiso al mismo tiempo que la madre, seguida de Portugal, Holanda, Malta, Francia y Bélgica.

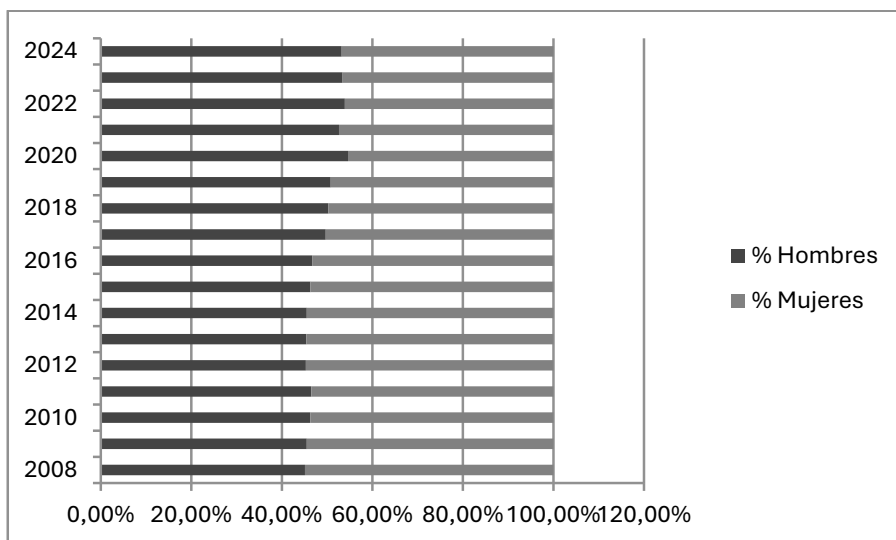
La evidencia comparada sugiere que estas diferencias no responden tanto a “elecciones individuales” como al diseño de la política en cada país. En España, donde el permiso por nacimiento es igual, intransferible y remunerado al 100% a través de la Seguridad Social, observamos una distribución mucho más equilibrada entre madres y padres entre quienes toman el permiso.

Las series longitudinales permiten constatar una tendencia en aumento del uso del permiso fraccionado a medida que la legislación ha ido ampliando la duración, tal y como se refleja en el gráfico 2. La explicación que se ha dado a este hecho se fundamenta en que el estereotipo e identidad asociado al padre como varón sustentador y madre como cuidadora está perdiendo relevancia en favor de la corresponsabilidad en el cuidado (Akerlof y Kranton, 2010).

El principal sesgo que tiene este diseño de los permisos es que no contempla la condición socio-económica y familiar, por lo que tiene sesgos que privilegian a aquellos padres que disfrutan de mejores condiciones socio-económicas frente los padres en desventaja. Para fomentar la implicación del padre en el cuidado, como condición para avanzar hacia la igualdad de género y fomentar el rol cuidador de los padres, la evidencia muestra que es necesario eliminar o reducir significativamente del diseño de los permisos los elementos que obligan o favorecen el uso simultáneo (Alcaide and Castellano, 2025). A pesar de la igualdad en los permisos de nacimiento, la brecha de género se mantiene en las excedencias para el cuidado de hijos, donde las mujeres siguen asumiendo la mayor carga. En los datos de 2025,

las mujeres representan el 83,2% de las excedencias tramitadas, frente al 16,8% de los varones.

Gráfico 1. Evolución del uso de los permisos por sexo 2008-2024



Nota: El porcentaje de hombres es mayor porque la estadística mide “prestaciones contributivas”. Muchas madres no llegan al mínimo de cotización y reciben subsidios no contributivos (que no entran en este cálculo), mientras que la mayoría de los padres sí cumplen los requisitos para la prestación estándar.

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2008-2024.

Estos datos constatan que se ha producido un desarrollo legislativo sustantivo en las políticas de tiempo para favorecer la corresponsabilidad laboral y familiar, aunque estos avances no se trasladan en el mismo grado a las prácticas cotidianas de cuidado por género en la familia.

Los estudios han tratado de evidenciar cómo el incremento de la implicación paterna en el cuidado de los menores reduce la brecha de desigualdad en ingresos y empleo asociados con la maternidad para las mujeres promoviendo la igualdad de género, tanto en el hogar como en el mercado laboral (Farré et al., 2024; Hupkau and Ruíz Valenzuela, 2021). Sin embargo los escasos estudios existentes han evidenciado que los resultados esperados no son homogéneos para todos los hogares familiares, ya que la composición educativa y ocupacional de los hogares asociada a la dualidad del mercado

laboral español condiciona el uso del permiso de paternidad reproduciendo la desigualdad de género preexistente (Farre et al., 2025; Moreno Mínguez et al., 2023; Marinova et al., 2025). Por otro lado, también hay evidencias de que el uso del permiso de paternidad no siempre significa que los padres incrementen su compromiso de cuidado con los hijos, incluso en el período en que dura el permiso (Eckhoff y Nix, 2024; Guirola y Hospido, 2024).

En la tabla 2 podemos apreciar la brecha de género existente en los tiempos dedicados al cuidado a pesar de los avances producidos en las políticas familiares de tiempo. Tal y como se observa en la tabla se mantiene la brecha de la sobrecarga familiar en los cuidados de las mujeres. Aunque los hombres han incrementado su participación desde la pandemia, las mujeres siguen dedicando casi el doble de tiempo diario al cuidado de hijos (6,7h vs 3,7h). Esto se traduce en una carga de 780 horas extra al año para la mujer, el equivalente a trabajar 4 meses más a jornada completa que el hombre en tareas no remuneradas. Los datos también parecen constatar que se ha alcanzado el techo de la corresponsabilidad insuficiente y que no hay avances significativos. El dato más preocupante es la percepción de responsabilidad habitual. Mientras que el 37,1% de las mujeres asume el cuidado “siempre”, solo el 5,6% de los hombres lo hace. Esto indica que, aunque el hombre “ayuda” o participa más tiempo en los cuidados, la gestión y organización mental del cuidado sigue siendo mayoritariamente femenina. Los datos también ponen de manifiesto el impacto negativo que tienen los hijos en la carrera profesional de las mujeres. El hecho de que en 2025 el 84,1% de las excedencias sean solicitadas por mujeres confirma que son ellas quienes sacrifican su progresión laboral o salario para cubrir las necesidades de cuidado que el sistema o la pareja no asumen. Finalmente se observa que la pandemia fue un espejismo para la corresponsabilidad en los cuidados. La comparativa muestra que el confinamiento fue un pico de implicación masculina en los cuidados (4,9h), pero tras la vuelta a la presencialidad, esa cifra ha caído un 25% hasta las 3,7h actuales. Los factores culturales asociados a las propias características de la estructura social tiende a reproducir los roles tradicionales a pesar de los avances puntuales producidos, tanto en los comportamientos como en los avances sustantivos en las políticas de tiempo.

Tabla 2. Indicadores de tiempo dedicado a cuidados por sexo

	Mujeres (Pande- mia)	Hombres (Pande- mia)	Mujeres (2023- 2024)	Hom- bres (2023- 2024)	Fuente Principal
Tiempo diario cuidados (hijos)	8,2 h	4,9 h	6,7 h	3,7 h	CIS / La Caixa
Tiempo diario tareas hogar	3,8 h	2,4 h	3,0 h	2,0 h	CIS 2024
Responsabilidad “Siempre”	-	-	37,10%	5,60%	CIS 2024
Carga extra anual (vs otro)	+810 h	0 h	+780 h	0 h	Fundación la Caixa, 2023
Excedencias por cuidado hijos	88,90%	11,10%	84,10%	15,90%	Min. In- clusión / Seg. So- cial, 2025

3. BUSCANDO LA EXPLICACIÓN DE LA INEQUIDAD DE LA PAREJA EN EL RÉGIMEN DE BIENESTAR MEDITERRÁNEO

Las democracias occidentales han desarrollado sus regímenes de cuidados en base a los conceptos de bienestar y de igualdad de género presentes en sus políticas públicas en lo que la literatura ha conceptualizado como “Estados de bienestar” y “regímenes de género”. En países como Suecia, muy sensibilizados con los cuidados infantiles y su reparto equitativo entre mujeres y hombres, donde el Estado, ha individualizado la protección y los derechos de cuidados en la familia. Aunque es un modelo que no está exento de problemas y contradicciones como la soledad, ha conseguido las puntuaciones más elevadas en los índices de igualdad de género del European Institute for Gender Equality (2025). Por el contrario países del denominado “modelo mediterráneo” como España, el Estado de bienestar optó por proteger mediante las políticas públicas al modelo de familia denominado “varón sustentador”, que dio lugar a un modelo demográfico de reducida fecundidad y ambivalente familismo (Moreno Minguez, 2007). Modelo que está en proceso de revertirse con el desarrollo de políticas familiares de compatibilización laboral y familiar tales como los permisos parentales, aunque aún no están consiguiendo los efectos esperados en lo que se refiere a la corresponsabilidad de los cuidados en la pareja. De hecho la inequidad observada en los tiempos dedicados a los cuidados en la pareja en España no es equivalente a los progresos que se han producido en las políticas familiares

de tiempo focalizadas en favorecer la corresponsabilidad entre trabajo y cuidados. El caso español se contextualiza en un modelo de Estado de bienestar denominado “familiarista”, según el cual el Estado de bienestar de los años ochenta diseñó las políticas de protección a la familia nuclear en base a un régimen de cuidados heteronormativo y asimétrico en el que la mujer era la principal proveedora de cuidados y el padre el principal sustentador económico, instaurando así un modelo de contrato sexual que se ha reproducido culturalmente a través de las generaciones (Pateman 1995). La introducción de los cuidados como un asunto público y clave para la corresponsabilidad y la igualdad de género en los modernos Estados de bienestar es relativamente moderno a pesar de que Gilligan (1985) apremió hace treinta años a que se asumiera socialmente e institucionalmente el hecho de la interdependencia y de la injusticia existente en la práctica de los cuidados a sabiendas de que la autonomía es ilusoria y que las vidas de las personas están interrelacionadas y son dependientes (Gilligan 2013: 45).

Los hogares familiares han evolucionado hacia una equiparación económica en los patrones laborales de hombres y mujeres y mayor diversidad en la forma de coresidencia y de formar y disolver parejas, lo que ha contribuido a resignificar el valor normativo e institucional de los “cuidados”. Al mismo tiempo las políticas familiares han pasado de ser asistencialistas (Meil, 2005) a ser políticas de tiempo para favorecer la implicación de los padres en el cuidado y, por tanto, potenciar la corresponsabilidad y la igualdad de cuidados. Sin embargo las políticas familiares de tiempo no han conseguido romper el techo cultural de la distribución inequitativa de los cuidados que se reforzó durante la pandemia (Domínguez Folgueras et al. 2022). Tal y como se ha evidenciado en este capítulo las políticas familiares redistributivas y de tiempo no han sido suficientes para romper con los mandados de género que imperan en las tareas de cuidado dentro de la familia (Rius y Salobral, 2023).

Alguna de las explicaciones que se recogen en la literatura científica a este fenómeno se refieren a la combinación de factores tales como la segmentación y precarización del mercado laboral que sigue primando el empleo y los salarios masculinos, el elevado conflicto entre empleo y cuidados para las mujeres, las expectativas de cuidado que siguen recayendo sobre las mujeres (Domínguez Folgueras, et al., 2022; la penalización de la maternidad (De Quinto et al., 2021). La interdependencia de estos factores explicaría en parte las características del modelo de Estado de bienestar mediterráneo en el que la tradición familista (Leon et. Al., 2021) se debilita pero coexiste con un mercado laboral segmentado que condiciona las posibilidades de conciliar, fundamentalmente a las madres, y con una política familiar de tiempo que

trata de regular la corresponsabilidad familiar a través de la extensión de los permisos de paternidad y la flexibilidad laboral horaria. Sin embargo los avances en las políticas familiares de igualdad son muy lentos debido a la experiencia y expectativas diferenciadas entre hombres y mujeres respecto al trabajo de cuidados. De hecho los discursos y la cultura organizacional del trabajo y los cuidados refuerza y reproduce las expectativas tradicionales estereotipadas de género con respecto a los cuidados. En definitiva la transición del modelo familiar cultural de un solo sustentador y cuidador a dos sustentadores económicos y dos cuidadores revela importantes tensiones y conflictos en el que los avances estructurales en las políticas de tiempo para favorecer la conciliación corresponsable y equitativa coexisten con las barreras culturales y normativas estereotipadas de género que reproducen la desigualdad de género en los cuidados y el trabajo, dando lugar a un modelo ambivalente de conciliación en el modelo familiar mediterráneo en el que los cuidados siguen recayendo fundamentalmente en las mujeres a pesar de los avances institucionales producidos en las políticas familiares de conciliación laboral y familiar. Estos resultados avalan la perspectiva interpretativa de que la complejidad existente en la interdependencia entre el lento cambio de los valores familistas y los progresos producidos en las políticas familiares de conciliación en España han dado lugar a un modelo de cuidados basado en lo que podemos denominar “familismo ambivalente”, según el cual se avanza en las expectativas y aspiraciones de corresponsabilidad igualitaria entre hombres y mujeres en el ámbito de las políticas institucionales, pero no así en las prácticas habituales de cuidados que siguen ancladas en valores tradicionales de género que sobrecargan las agendas laborales y familiares de las mujeres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Akerlof, G. A., & Kranton, R. E. (2010). *Identity economics: How our identities shape our work, wages, and well-being*. Princeton University Press.
- Cristóbal Roncero, M. R. (2024). La conciliación de la vida familiar y profesional en la Unión Europea. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, 8, 73-97.
- De Quinto, A., Hospido, L., & Sanz, C. (2021). The child penalty: Evidence from Spain. *SERIEs*, 12, 585-606. <https://doi.org/10.1007/s13209-021-00241-9>
- Dobrotić, I., Blum, S., Kaufman, G., Koslowski, A., Moss, P., & Valentova, M. (2024). *20th international review of leave policies and research 2024*.

- Comparative tables 2023-2024* The International Network on Leave Policies and Research. <https://doi.org/10.17605/OSF.IO/J3DPW>
- Domínguez-Folgueras, M. (2022). It's about gender: A critical review of the literature on the domestic division of work. *Journal of Family Theory & Review*, 14(1), 79-96. <https://doi.org/10.1111/jftr.12447>
- Eckhoff Andresen, M., & Nix, E. (2022). What causes the child penalty? Evidence from adopting and same-sex couples. *Journal of Labor Economics*, 40(4), 971-1004. <https://doi.org/10.1086/718565>
- Farré, L., González, L., Hupkau, C., & Ruiz-Valenzuela, J. (2024). *¿Qué sabemos sobre el uso de los permisos de paternidad en España?* Esade Center for Economic Policy. <https://www.esade.edu/ecpol/es/publicaciones/que-sabemos-sobre-el-uso-de-los-permisos-de-paternidad-en-espana/>
- Gilligan, C. (1985). *La moral y la teoría: Psicología del desarrollo femenino*. Fondo de Cultura Económica.
- Gilligan, C. (2013). La resistencia a la injusticia: Una ética feminista del cuidado. *Cuadernos de la Fundació Víctor Grífols i Lucas*, 30, 40-67.
- Goldin, C. (2024). *Carrera y familia: El largo viaje de las mujeres hacia la igualdad*. Taurus.
- Guirola, L., & Hospido, L. (2024, septiembre). *Fathers' time-use while on paternity leave: Childcare or leisure?* (BSE Working Paper No. 1463). Barcelona School of Economics. <https://bse.eu/research/working-papers/fathers-time-use-while-on-paternity-leave-childcare-or-leisure>
- León, M., Pavolini, E., Miró, J., & Sorrenti, A. (2021). Policy change and partisan politics: Understanding family policy differentiation in two similar countries. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 28(2), 451-476. <https://doi.org/10.1093/sp/jxz025>
- Marinova, D., & León, M. (2025). Paternity leave take-up in a segmented labor market: A cautionary tale of rapid policy expansion in Spain. *Journal of European Social Policy*. 35(4), 349-361.. <https://doi.org/10.1177/09589287241313428>
- Meil, G. (2005). La protección social de la familia: Situación actual y tendencias en la Unión Europea. En I. Arriagada (Ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales* (pp. 19-28). CEPAL.
- Moreno Mínguez, A. (2007). *Familia y empleo de la mujer en los regímenes de bienestar del sur de Europa: Incidencia de las políticas familiares y laborales*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Moreno-Mínguez, A., Ortega-Gaspar, M., & Gamero-Burón, C. (2019). A socio-structural perspective on family model preferences, gender roles and work-family attitudes in Spain. *Social Sciences*, 8(1), Article 4. <https://doi.org/10.3390/socsci8010004>
- Moreno-Mínguez, A., Martín-Román, A., & Moral, A. (2023). Father's parental leave use in Spain: The effect of education in the household. *Journal of*

Family Studies, 29(6), 2631-2649. <https://doi.org/10.1080/13229400.2023.2179534>

Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Anthropos.

Recio Alcaide, A., & Castellanos Serrano, C. (2025). *¿Qué factores influyen más en que los padres usen el permiso por nacimiento sin solaparlo con la madre? Caracterización del solo care en España y comparativa con los países de la Unión Europea* (Documento de Trabajo n.º 2/2025). Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2025_02.pdf

Recio Alcaide, A., Castellanos Serrano, C., & Andrés Jiménez, J. (2024). Cómo incide el nuevo diseño de los permisos de nacimiento en la corresponsabilidad: Un análisis con registros administrativos de la Seguridad Social de 2016 a 2023. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie Economía*, 4, 1-90. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/papeles_trabajo/2024_04.pdf

Rius, A., & Salobral Nieves, N. (2023). El Estado de bienestar y la cuestión no resuelta de los cuidados: Propuestas hacia un modelo público-comunitario. *Arxius de Ciències Socials*, 48, 1-17. <https://doi.org/10.7203/acs.48.27378>

Walby, S. (2020). Varieties of gender regimes. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 27(3), 414-431. <https://doi.org/10.1093/sp/jxaa018>

LOS CUIDADOS INFORMALES FAMILIARES EN EL SISTEMA DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

VICENTE MARBÁN GALLEGO

Universidad de Alcalá

<https://orcid.org/0000-0002-1825-3829>

GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO

Universidad de Alcalá

INTRODUCCIÓN

Los cuidados informales son un pilar fundamental en la sostenibilidad de los sistemas de cuidados de larga duración (CLD) europeos (European Commission, 2022). El valor de las horas de cuidados prestadas por personas cuidadoras no profesionales es equivalente al 2,5 % del PIB de la UE, una cifra superior al gasto público en cuidados de larga duración (1,7%). El cuidado informal, según un reciente informe del Parlamento Europeo (Goodger and Kennedy, 2024), además no se circunscribe solo a las personas mayores de edad sino también a los jóvenes menores de 18 años que prestan cuidados regulares y apoyo emocional a otro miembro de la familia y que representan, al menos, entre el 4% y el 10% (entre el 60% y 70% son mujeres) de la población infantil europea.

Los cuidados informales¹ también ocupan un lugar central en el actual sistema de atención a las personas dependientes en España, basado en un modelo de cuidados altamente feminizado e intensivo en tiempo de cuidados. El perfil predominante de la persona cuidadora informal en el SAAD es el

¹ Según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) existe una doble definición de cuidador o cuidadora informal: aquellas personas que prestan cuidados a amigos o familiares o pueden hacerlo como parte de un trabajo voluntario no contractual, sobre las cuales nos centraremos en este capítulo y a las personas cuidadoras no declaradas que reciben un salario o una compensación económica por los cuidados que no está registrada oficialmente a efectos fiscales ni contributivos. No obstante, conviene matizar que, aunque lo informal alude a algo no reglado, en la práctica, los cuidados informales sí están sometidos a un alto grado de organización horaria (comidas, cuidados, visitas al médico) y de alta intensidad del trabajo.

de una mujer de mediana edad, habitualmente hija o cónyuge de la persona dependiente. Esta realidad pone de manifiesto la persistente brecha de género en la distribución de las responsabilidades de cuidado en el hogar.

Dentro del marco de la UE27, España es uno de los países donde las personas cuidadoras informales dedican más horas de cuidados a las personas dependientes. Según la Comisión Europea, en 2019 la proporción de personas cuidadoras informales de 45-64 años que prestan más de 20 horas de cuidados a la semana (equivalentes casi a tres horas diarias de trabajo que, en general, es no remunerado) es abrumadoramente superior a la media europea: representa el 39,7 % entre los hombres y el 44,5 % entre las mujeres (UE27: 13 % y 19,9 % respectivamente) (European Commission, 2025) Esta alta intensidad de tiempos de cuidados junto a las previsiones de aumento en la población potencialmente dependiente (de 2,1 millones en 2022 a 3,1 en 2050; European Commission and Economic Policy Committee, 2024) y al empeoramiento de la relación entre potenciales personas dependientes y potenciales personas cuidadoras, implicará una sobrecarga de tiempos de cuidados entre la población española que requerirá de más servicios de respiro para las personas cuidadoras y de una amplia oferta y cobertura de servicios sociales.

La sobrecarga de cuidados informales tiene consecuencias negativas en la salud mental, la actividad profesional y los ingresos actuales y futuros de las personas cuidadoras, especialmente las mujeres, que son quienes prestan el grueso de esta actividad. Se trata de vulnerabilidades como ansiedad y depresión, agotamiento, aislamiento, malestar generado por la obligación moral de cuidar, y sentimiento de culpa de no poder atender las demandas de cuidado de familiares cercanos, mayor riesgo de pobreza y dificultades para permanecer en el mercado laboral (European Commission 2021; European Commission, 2022). Las personas cuidadoras informales suelen reducir o prescindir de las relaciones sociales, de la progresión profesional y del autocuidado, con un impacto significativamente mayor entre las mujeres. Según la Encuesta EDAD 2020, el 35,7% de las mujeres cuidadoras declaran sentirse deprimidas frente al 26,9% de los hombres. El 18,7% de las mujeres han tenido que ponerse en tratamiento frente al 9,7% de sus homólogos varones. El 28,5% de las mujeres cuidadoras ha tenido que dejar de trabajar frente al 20% de los varones. Además, el 35,1% de las mujeres cuidadoras han tenido que reducir su jornada de trabajo y el 29,3% tiene también problemas para cumplir con sus horarios (IMSERSO, 2022).

Por lo tanto, el cuidado a las personas cuidadoras resulta imprescindible como estrategia preventiva del impacto cognitivo y emocional asociado a

la sobrecarga de cuidados o a problemas de salud física y mental (como el síndrome de agotamiento profesional).

Las familias no siempre pueden asumir solas las responsabilidades de cuidados debido a las dificultades de conciliación entre la vida laboral y familiar y a las restricciones en el acceso a recursos de atención domiciliaria y residencial. Por ello, con frecuencia las familias entreveran los cuidados informales con los cuidados formales remunerados profesionales y con los cuidados en régimen de vicariado, declarado o no declarado, buena parte de ellos provistos por mujeres y personas inmigrantes. El empleo formal de cuidados, generalmente muy precario y con altas tasas de subempleo femenino y temporalidad, también está muy segmentado según origen étnico (Fundación Pilares, 2025) ya que el 30,5% de las auxiliares de enfermería, el 49,8% de las cuidadoras a domicilio y el 64,9% de las empleadas de hogar son personas migrantes (IMSERSO, 2022). Existe una marcada dualidad entre las relaciones laborales formales e informales. Una parte importante de las relaciones laborales entre la persona trabajadora y persona empleadora se desarrolla a través de mecanismos informales y acuerdos de palabra (Fundación Pilares, 2025). En el caso de los hogares más vulnerables, la combinación de bajos ingresos, falta de apoyo público y precariedad del sector genera una “trampa de la pobreza” o círculo vicioso de la pobreza y los cuidados, es decir, un círculo de vulnerabilidad donde los hogares con menos recursos tienen menos acceso a cuidados formales y, a su vez, mayor carga de cuidados, lo que limita su inserción laboral y perpetúa la pobreza.

A pesar del avance normativo que ha supuesto la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD), el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) sigue descansando sobre unos cuidados informales que no son neutrales en términos de igualdad, salud o desarrollo profesional para quienes lo prestan. La orientación del SAAD hacia un modelo de desinstitucionalización y fortalecimiento de los cuidados domiciliarios y comunitarios amplifica, más si cabe, la necesidad de revisar el rol del cuidado informal ya que la transición hacia un modelo basado en la comunidad requiere políticas que, de forma simultánea, fortalezcan los servicios formales y reconozcan, protejan y apoyen a las personas cuidadoras informales.

Partiendo de la hipótesis de que el peso de los cuidados informales seguirá siendo la columna vertebral de los cuidados de larga duración, se plantea a continuación la necesidad de reconfigurar el SAAD desde un enfoque centrado en los derechos de las personas cuidadoras. El presente capítulo analiza el papel de los cuidados informales en el desarrollo del SAAD y las reformas

necesarias para avanzar hacia un modelo de atención que reconozca el papel de las personas cuidadoras en un marco de creciente desinstitucionalización de los cuidados. Analizaremos las carencias del SAAD para cubrir las necesidades de las familias cuidadoras informales planteando los retos y limitaciones que implican el proceso de desinstitucionalización de los cuidados para quienes ejercen cuidados informales, esbozándose propuestas de reforma del SAAD orientadas a reforzar los derechos, la participación activa y un mayor reconocimiento social e institucional de la actividad que desarrollan.

1. LOS CUIDADOS FAMILIARES EN EL SAAD: LOS GRANDES “DESCUIDADOS”

Antes de la aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LAPAD), la atención a las personas en situación de dependencia se sustentaba principalmente en el cuidado informal proporcionado por las familias, complementado por la Seguridad Social y los servicios sociales. El acceso a estos servicios estaba condicionado por criterios económicos y la disponibilidad de redes de apoyo informal. Actualmente, los cuidados informales siguen siendo un pilar fundamental, ya que el 70% de las personas en situación de dependencia son atendidas exclusivamente por un familiar o persona allegada, con un 53,8% de las personas dependientes en lo que hay parientes no convivientes en la provisión, mayoritariamente mujeres (IMSERSO, 2022).

El diseño de la LAPAD discurrió a través de mecanismos institucionalizados como el acuerdo social de 2005 o de negociaciones internas entre las regiones y la Administración General del Estado. Sin embargo, las personas cuidadoras informales no estuvieron representadas formalmente por colectivos y organizaciones concretas. Las organizaciones del tercer sector se centraron principalmente en la extensión de prestaciones a las personas dependientes más que a sus cuidadoras. La atención a los cuidados informales no fue concebida como un objetivo en sí mismo sino como el resultado inevitable de la extensión de un sistema de prestaciones que, en la práctica, tampoco ha alcanzado con intensidad y cobertura suficientes a las propias personas en situación de dependencia. Todo ello se ve reflejado en el contraste que existe entre la importancia de los cuidados informales y su modesto reconocimiento en dicha ley.

Este escaso reconocimiento de los cuidados informales se vio agravado con la pandemia, que evidenció las carencias del sistema también para las personas cuidadoras familiares, limitando los apoyos informales y de ser-

vicios y prestaciones y tensionando los principales indicadores de acceso y cobertura.

Las personas mayores recurrieron a diversas prácticas de autocuidado como el aislamiento domiciliario y el distanciamiento social para minimizar el contacto. Estas prácticas transformaron significativamente la organización del cuidado en el ámbito doméstico, restringiendo los apoyos informales provenientes de las redes de amistad y de la familia extensa (FOESSA, 2022; Soronellas y Jabbaz, 2022) y rehogarizando las funciones de cuidado. Esta dinámica intensificó la carga de trabajo doméstico y dificultó la conciliación con las responsabilidades laborales cuando estas se producían.

Sobre el papel, los servicios de apoyo a las personas cuidadoras informales están previstos en el SAAD a través de programas de formación, de asistencia personal y de respiro a través de los servicios descritos en la Ley 39/2006 (teleasistencia, asistencia domiciliaria y centros de día y de noche). Las personas dependientes también pueden recibir una prestación económica por cuidados informales en el domicilio que sean prestados por familiares u otras personas en el entorno familiar (PECEF) (artículo 18). Estas personas cuidadoras informales pueden suscribir un seguro voluntario en el sistema de la Seguridad Social con cotizaciones a cargo de la Administración Central y recibir programas formativos o de capacitación, aunque estos programas no se encuentran implantados de manera generalizada.

No obstante, en la práctica, el acceso y asequibilidad de estos servicios y prestaciones son muy limitados para las personas cuidadoras y están concebidos desde una lógica instrumental al considerar a los cuidadores familiares fundamentalmente como personas proveedoras de cuidados y no como receptoras de derechos.

Concretamente, el actual SAAD sigue sin cubrir las necesidades de las personas cuidadoras informales por las siguientes razones:

- Los largos tiempos de espera en el acceso al SAAD generan una sobrecarga significativa en las personas cuidadoras informales, quienes deben asumir durante más tiempo tareas complejas sin apoyo institucional. El tiempo medio de resolución de todo el proceso (valoración más acceso a servicios) ha sido de 338 días en 2025, casi un año, es decir, el doble del tiempo previsto de 6 meses. Como consecuencia de ello, a finales de 2025 había más de 153.000 personas con tiempos de espera superiores a 180 días. Esta situación contribuye al deterioro físico y emocional no solo de las personas dependientes sino también de las personas cuidadoras, incrementando el riesgo de estrés,

ansiedad y enfermedades crónicas. Además, limita su participación en el mercado laboral y cronifica desigualdades socioeconómicas en familias de bajos recursos económicos que no pueden soportar los costes adicionales de los cuidados.

- Limitada intensidad y cobertura de los servicios del SAAD. La intensidad media mensual de la atención a domicilio no cubre adecuadamente los apoyos continuados de las personas en situación de dependencia lo que implica una mayor sobrecarga para las personas cuidadoras informales. En 2025, fue de 19 horas al mes para el Grado I, 42 para el Grado II y 63 para el Grado III, es decir, prácticamente 3 horas diarias de lunes a viernes para las personas con estado de gran dependencia. Por otro lado, los servicios de centro de día, centros de noche y atención residencial se enfocan de forma prioritaria en las personas en situación de dependencia pero su cobertura es insuficiente, y su uso como servicio de respiro familiar es muy limitado. Los servicios de respiro dirigidos a las personas cuidadoras no se encuentran reflejados estadísticamente en el SAAD y el coste de la atención residencial el alto copago (puede llegar hasta el 90%) disuaden a las familias a aceptar este servicio. En otros casos, el servicio que necesita la persona no siempre está disponible (p.ej., una plaza de residencia) o está muy lejos del hogar (un centro de día). Cuando se accede a estos servicios a través de una prestación económica vinculada a un servicio también hay que asumir un alto copago. En el caso de las residencias, la prestación vinculada media mensual ronda los 579 euros para el grado III o gran dependencia, lo que supone una financiación aproximada del 28% del precio mensual (el precio medio mensual en 2023 de una residencia pública concertada fue de 2.065,2 euros). En el caso de los centros de día la prestación media mensual es de 330,5 euros lo que cubre entre el 27,5 % y el 55 % del coste medio de este servicio.
- Los apoyos a las personas cuidadoras informales están muy subordinados a una única prestación. En la LAPAD estos apoyos están vinculados a la PECEF (art. 18), lo que limita su reconocimiento como derecho independiente, aunque algunas Comunidades Autónomas los ofrecen de forma discrecional. Al restringir estos apoyos solo a personas cuidadoras de beneficiarios de la PECEF se excluye a quienes atienden a personas con otros servicios de proximidad o comunitarios del SAAD pese a que estos no cubren toda la atención necesaria. Además, la PECEF se define como una prestación “ex-

cepcional”, pero en la práctica es la más concedida, con cuantías bajas que apenas cubren los costes del cuidado (172, 277 y 385 euros para los grados I a III respectivamente a finales de 2025). El recurso habitual a esta prestación puede acabar comprometiendo la calidad de la atención, desprofesionalizando y rehogarizando los cuidados (Martínez-Virto y Hermoso-Humbert, 2021), perpetuando los cuidados informales precarios y sobre feminizados.

- Limitada cobertura social de las cotizaciones a la Seguridad Social de las personas cuidadoras informales. La asunción por el IMSERSO de estas cotizaciones para las personas cuidadoras informales de personas beneficiarias de la PECEF, si bien reconoce su labor compensando de manera muy básica la renuncia al empleo remunerado, tiene varias limitaciones. La cobertura social resulta limitada ya que la base de cotización establecida es muy baja. Además, aunque protege ante la jubilación, incapacidad permanente y muerte y supervivencia, deja sin cobertura otras contingencias básicas dentro de la Seguridad Social como la incapacidad temporal derivada de accidentes laborales o por enfermedad común (Cervilla Garzón, 2021).

2. LA ADAPTACIÓN DE LOS CUIDADOS INFORMALES AL RETO DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN

El nuevo sistema de acreditación y calidad de los centros y servicios del SAAD aprobado en julio de 2022² y la Estrategia Estatal «Hacia un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: un proceso de desinstitucionalización» (2024-2030) de junio de 2024, pretenden mejorar los cuidados, la participación en la comunidad y los servicios de proximidad mediante la consideración de la teleasistencia como un derecho, servicios de atención a domicilio más flexibles y personalizados, un mayor desarrollo de la asistencia personal y la promoción de espacios de convivencia más reducidos, hogareños, individualizados y libres de sujeciones en las residencias (Comas d'Argemir, 2024; Rodríguez Rodríguez, 2024). Estos hitos formarían parte del Principio 18 del Pilar Europeo de Derechos Sociales donde se afirma que «toda persona tiene derecho a cuidados de larga duración asequibles y de buena calidad, en particular de asistencia a domicilio y servicios comunitarios».

Pero, si el modelo de cuidados debe apoyarse en la plena autonomía de las personas y su permanencia en el hogar hasta donde sea posible, ¿Sobre quién recaerá el cuidado no profesional? ¿Habrán recursos suficientes de tipo

² Resolución de 28 de julio de 2022 del CTSSD, disponible aquí: <https://bit.ly/3pPHmR3>

profesional para reforzar y sustituir al primero en circunstancias de fragilidad individual y social? ¿Se dispondrá de un sistema de ayuda a domicilio extenso y de calidad? (Fundación Pílares, 2022).

La orientación del SAAD hacia la desinstitucionalización y el fortalecimiento de los cuidados domiciliarios y comunitarios también requiere un apoyo decidido a las personas cuidadoras informales. En Europa ya hay experiencias de países donde se ha reducido la atención residencial sin verse compensada suficientemente por un mayor desarrollo de los servicios de ayuda a domicilio, provocando un aumento importante de los cuidados informales (Spasova *et al.*, 2018).

Para que la desinstitucionalización resulte efectiva, es imprescindible implementar políticas públicas que fomenten la corresponsabilidad social en el cuidado, con una mayor implicación de los varones en estas tareas, junto con un refuerzo sustancial de los servicios domiciliarios en términos de cobertura, calidad del empleo y capacidad protectora. De lo contrario, existe el riesgo de sobrecargar aún más a las personas cuidadoras, tanto formales como informales, y de producir un efecto contrario al deseado en términos de equidad de género, acentuando el modelo tradicional en el que los cuidados recaen, en su mayoría, sobre mujeres del entorno familiar.

A continuación, se plantean algunas propuestas de reformas en la dirección de las recomendaciones del Consejo Europeo (2022) sobre el acceso a cuidados de larga duración asequibles y de calidad, de la Comisión Europea sobre la Estrategia Europea de Cuidados y del último informe de evaluación del SAAD (IMSERSO, 2022).

- En el articulado de la LAPAD hasta ahora no están recogidos explícitamente los derechos de las personas cuidadoras informales. Esta falta de previsión normativa para los cuidados informales, por ejemplo, en cuanto al derecho a medidas de prevención de riesgos o al derecho al “respiro” que se encuentra reconocido, de forma dispersa, por algunas Comunidades Autónomas (Cervilla Garzón, 2021), deberían recogerse expresamente en la LAPAD. La inclusión de derechos específicos para las personas cuidadoras informales en la normativa podría tener un carácter performativo no solo para reforzar un cambio cultural sino para sentar las bases que desarrollen un estatuto jurídico para las personas cuidadoras informales, como existe en Portugal³ (Perista, 2019) o en Bizkaia⁴. Para ello

³ Más información en este enlace <https://eportugal.gov.pt/en/servicos/requerer-o-reconhecimento-do-estatuto-do-cuidador-informal>

⁴ Decreto Foral de la Comunidad de Bizkaia 192/2018, de 26 de diciembre.

sería necesario desarrollar políticas que formalicen los cuidados no profesionales (European Commission, 2022; European Council, 2022) incorporando en la LAPAD un reconocimiento explícito de derechos de las personas cuidadoras informales como el apoyo económico, la formación, el asesoramiento, el apoyo psicosocial, participación en el plan de cuidados, los períodos de descanso, la participación en grupos de personas cuidadoras y un seguimiento individualizado.

- Es necesario desvincular claramente los apoyos a las personas cuidadoras no profesionales de la percepción de la PECEF de modo que «las acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso» (art. 18 de la LAPAD) no solo se ofrezcan a quienes cuidan de las personas dependientes perceptoras de la PECEF sino también a quienes perciben prestaciones y servicios no institucionalizados y comunitarios.
- Otras medidas tienen relación con la ampliación de la cobertura e intensidad de los servicios del SAAD, con la flexibilización de las incompatibilidades y con la incorporación en el PIA (art. 29 de la LAPAD) de consultas no meramente discrecionales a la persona cuidadora no profesional sobre los apoyos más adecuados a su situación de persona cuidadora. Ello contribuiría a desarrollar de manera digna las funciones de cuidados sin renunciar a otros derechos propios, todo ello sin perjuicio de las preferencias de servicios y prestaciones de cuidados que la persona beneficiaria o sus representantes legales libremente decidan. Para estos procesos de elección es imprescindible fortalecer los modelos de gestión intensiva de casos a través de la figura del gestor o gestora de casos, cuya labor debe centrarse en acompañar y orientar a las personas en situación de dependencia y a las personas cuidadoras informales principales durante el proceso de elección. Esta figura resulta clave para reducir el impacto de las desigualdades económicas, socioculturales y relacionales de partida, garantizando un acceso equitativo a los recursos más adecuados y promoviendo la participación activa tanto de las personas usuarias como de sus redes de apoyo familiar. Su intervención contribuiría a que la elección de cuidados sea una expresión real de autonomía y justicia social.

3. CONCLUSIONES

Los cuidados informales se configuran como un pilar invisible, pero estructural, del modelo español de atención a la dependencia, que requiere una atención prioritaria en un contexto caracterizado por el envejecimiento demográfico, la transformación de las estructuras familiares y el aumento de las demandas sociales de equidad de género y justicia social.

La obligación social de los cuidados informales es una inercia cultural que difícilmente se transformará de manera inmediata y que previsiblemente persistirá en el futuro. Resulta imprescindible avanzar en su visibilización y reconocimiento social, así como en la ampliación de apoyos a las personas cuidadoras no profesionales más allá de las prestaciones económicas.

En suma, las políticas públicas deben adaptarse a la realidad de que los cuidados informales forman parte de la organización social y moral de los hogares. Sin embargo, en la práctica los cuidados familiares no se consideran una inversión social sino un coste privado inevitable asumido por los hogares, parcialmente compensado mediante servicios y prestaciones económicas muy contenidas en acceso y asequibilidad.

Como hemos analizado, el SAAD tiende a considerar al cuidado informal más como un recurso funcional que como una realidad social compleja que merece reconocimiento, apoyo específico y derechos propios. Este desequilibrio entre el papel crucial que desempeñan las personas cuidadoras informales y el escaso soporte institucional que reciben pone de manifiesto una paradoja estructural: mientras el cuidado informal es imprescindible para la sostenibilidad del sistema, sus protagonistas siguen estando en gran medida ausentes del diseño normativo y del reconocimiento legal.

De cómo evolucionen las políticas de desinstitucionalización en los años venideros dependerá la respuesta de si estas han sido eficaces socialmente o han sido un modo de reforzamiento de la responsabilidad individual como sustitución parcial de la responsabilidad colectiva y pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cervilla Garzón, M. J. (2021). La necesaria dignificación del trabajo de los cuidadores no profesionales de personas dependientes, que no desarrollan otra actividad profesional, en el contexto del Pilar Europeo de Derechos Sociales. *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 6(2), 294-311. <https://doi.org/10.12795/e-RIPS.2021.i02.13>

- Comas-d'Argemir, D. (2024). Desinstitucionalización de los cuidados de larga duración. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, 34, 138-151.
- Consejo de la Unión Europea. (2022). *Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, relativa a la educación y los cuidados de la primera infancia: los Objetivos de Barcelona para 2030* (2022/C 484/01). Diario Oficial de la Unión Europea. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2022_484_R_0001
- Consejo de la Unión Europea. (2022). Recomendación del Consejo de 8 de diciembre de 2022 sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 476, 1-11.
- European Commission. (2021). *Study on exploring the incidence and costs of informal long-term care in the EU* (VC/2019/0227). European Commission.
- European Commission. (2022). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia Europea de Cuidados* (SWD(2022) 440 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52022DC0440>
- European Commission. (2025). *The EU monitoring framework on the Council Recommendation on access to affordable high-quality long-term care*. European Commission.
- European Commission & Economic Policy Committee. (2024). *2024 ageing report: Economic & budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)* (Institutional Paper 279). Publications Office of the European Union.
- FOESSA. (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Fundación FOESSA.
- Fundación Pilares para la Autonomía Personal. (2025). *El trabajo remunerado de cuidados a personas mayores en el hogar* (Colección Estudios de la Fundación, n.º 9). Fundación Pilares para la Autonomía Personal.
- Goodger, S., & Kennedy, A. (2024). *The situation of young carers in Europe*. European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies.
- IMSERSO. (2022). *Informe de evaluación del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (SAAD)*. IMSERSO.
- Martínez-Virto, L., & Hermoso-Humbert, A. (2021). Hacia un modelo público de cuidados en la comunidad. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a26. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.26>
- Perista, P. (2019). *A new formal status for informal carers in Portugal* (ESPN Flash Report 2019/55). European Commission.

- Rodríguez Rodríguez, P. (2024). Caminos para avanzar en la personalización de los apoyos y cuidados de larga duración. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, 34, 118-137.
- Soronellas, M., & Jabbaz, M. (2022). Cuidadoras familiares frente al shock pandémico. En D. Comas-d'Argemir & S. Bofill-Poch (Eds.), *Cuidar a mayores y dependientes en tiempos de la COVID-19* (pp. 93-145). Tirant Humanidades.
- Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R., & Vanhercke, B. (2018). *Challenges in long-term care in Europe: A study of national policies*. European Commission.

¿DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN A LA REINSTITUCIONALIZACIÓN? PROPUESTAS PARA AVANZAR HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN UN CONTEXTO FAMILIARISTA

SARA MORENO-COLOM

Universidad Autònoma de Barcelona (UAB)

<https://orcid.org/0000-0001-5041-5966>

MATXALEN LEGARRETA IZA

Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

<https://orcid.org/0000-0001-7892-325X>

1. INTRODUCCIÓN

El capítulo analiza el actual proceso de transición del modelo de cuidados de larga duración, atendiendo tanto a las potencialidades como a los límites de las estrategias orientadas a su desinstitucionalización, en un contexto sociopolítico caracterizado por el peso de la familia. Se centra en las tensiones que salen a la luz cuando las estrategias de desinstitucionalización se desarrollan en modelos de cuidados de base familiarista, para plantear el siguiente interrogante: ¿es posible avanzar hacia la desinstitucionalización del cuidado de larga duración sin reforzar su refamiliarización?

Más que ofrecer una respuesta cerrada, lo que interesa es explicar por qué es necesario formular esta pregunta, en la medida en que remite a una tensión a la que, hoy por hoy, se ha prestado escasa atención. En concreto, el impulso del entorno domiciliario y comunitario puede suponer el riesgo de institucionalizar el hogar, reforzar la responsabilidad familiar y favorecer dinámicas de precariedad e informalidad en el trabajo de cuidados. En este sentido, se plantea ir más allá de una concepción de la desinstitucionalización como mera retirada de lo institucional, para centrarse en las condiciones en las que se reorganizan social y políticamente los cuidados.

Para abordar estas cuestiones, el capítulo se estructura en tres apartados. El primero sitúa la desinstitucionalización en el marco de los debates

sobre regímenes de bienestar y organización social del cuidado, con especial atención a las lógicas familiaristas. El segundo problematiza la familia como institución, con el objetivo de extender el análisis desde la perspectiva de la democratización de los cuidados. Por último, el tercer apartado propone desplazar el debate hacia la reinstitucionalización, como condición para avanzar en la desfamiliarización de los cuidados de larga duración.

El texto se inscribe en el proyecto de investigación coordinado “Desinstitucionalización del cuidado de larga duración e inclusión social: potencialidades, límites y tensiones de un modelo en transición frente al reto demográfico (DESINCARE)” [PID2024-157266OB-C21/C22] financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Agencia Estatal de Investigación y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

2. DESINTITUCIONALIZACIÓN Y FAMILIARISMO

La provisión de cuidados de larga duración atraviesa un proceso de transición clave para la definición de las políticas públicas y para el análisis de su dimensión social. La pandemia puso al descubierto tanto la insuficiencia de las políticas sociales de atención a las necesidades de cuidado a lo largo de la vida, como la responsabilidad de la familia a la hora de cubrir los vacíos que dejan los límites del modelo público de cuidados (Comas d’Argemir y Bofill-Poch, 2022). En un contexto de crisis de cuidados como el actual, las contradicciones y deficiencias del modelo de bienestar generan riesgos sociales que reflejan la escasa socialización de su responsabilidad y la alta precarización del sector laboral que representan (Moreno, 2024). Ante ello, se articulan distintas respuestas según la distribución de responsabilidades entre estado, mercado, familia y comunidad (Razavi, 2007; Bettio et al., 2012; Greve, 2017). Se trata de esferas sin límites claros, articuladas en un mosaico de cuidados (Soronellas et al., 2021).

La literatura especializada lleva años apuntando la existencia de unos regímenes de cuidados que no siempre coinciden con los regímenes de bienestar. Knijn (2004) identifica cuatro lógicas de cuidados: la burocrática, en la que los servicios públicos actúan como principal proveedor bajo relaciones de ciudadanía; la profesional, centrada en la relación entre profesionales y personas usuarias; la de mercado, donde predominan vínculos de tipo clientelar; y la familiar, basada en relaciones de reciprocidad. En relación con esta última lógica, Saraceno (2010) distingue cuatro tipos de políticas: el familiarismo por defecto, caracterizado por la ausencia de alternativas públicas o apoyos económicos; el familiarismo soportado, que incorpora

políticas de apoyo a las familias; el familiarismo opcional, en el que el Estado facilita la elección entre cuidados familiares o servicios externos; y la desfamiliarización, basada en la individualización de los derechos sociales al margen de la situación familiar.

Las evidencias empíricas identifican los modelos de familiarismo por defecto o soportado como una característica generalizada de los países mediterráneos. En ellos el papel de la familia, junto al aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, da lugar al fenómeno conocido como *care drain*, que coincide con las cadenas globales de cuidados. Bettio et al. (2006) lo describen como el movimiento de la mano de obra femenina del sur global que migra al norte global para atender las necesidades de cuidado crecientes de la población. Más recientemente, Bartha y Zentai (2020) analizan las tendencias que se vienen desarrollando desde 2010 para explorar los vínculos entre los regímenes de cuidados, los regímenes de políticas de igualdad y los efectos de las políticas migratorias en los sistemas de cuidados. Desde esta aproximación, señalan cómo el familiarismo se convierte en una estrategia creciente en el contexto europeo. Su investigación muestra que la atención familiar cada vez es más predominante en los sistemas de cuidados de larga duración de los países europeos, de manera contraria a la estrategia desfamiliarizadora. Esto se ve favorecido por la creciente regulación de los mercados de servicios de cuidados, la estandarización de la profesión y diversas medidas de conciliación entre el empleo y los cuidados. Se trata de un conjunto de transformaciones que, en última instancia, facilitan la refamiliarización de los cuidados de larga duración.

Otras voces (Le Bihan et al., 2019; Ghailani et al., 2026) apuntan en la misma dirección al mostrar cómo se está produciendo un cambio importante hacia el familiarismo, en el que se fomenta y, a menudo, se apoya el cuidado en el hogar, y se ofrece a las familias la posibilidad de contratar cuidados remunerados. En el caso de los países nórdicos, los sistemas de cuidados residenciales, anteriormente preferidos y desarrollados, se han racionalizado. En cualquier caso, los cuidados en el hogar y el creciente familiarismo han sido fundamentalmente apoyados y mantenidos por el trabajo de cuidados de las personas migrantes.

En relación con el contexto español, Moreno et al. (2017) argumentan que representa un ejemplo de lo que Miguélez y Recio (2010) describen como el modelo de bienestar híbrido de política ambivalente, así como un ejemplo de familiarismo soportado, siguiendo la propuesta de Saraceno (2010). A pesar del avance que representa la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la persistencia

del ideal de cuidados “en casa con la familia” da continuidad a la tradición cultural familiarista propia de la región mediterránea. Al mismo tiempo, dificulta la profesionalización del sistema de cuidados de larga duración, en un contexto donde las opciones residenciales se relacionan socialmente con lógicas asistenciales.

En esta tesitura, surgen un conjunto de interrogantes vinculados a la transición del actual modelo de cuidados. Uno de los debates en relación con la provisión gira en torno a la desinstitucionalización y la democratización de los cuidados. Ambas estrategias se plantean en sentido contrario a la creciente mercantilización y comercialización de la oferta de servicios y recursos.

La desinstitucionalización cuestiona la tendencia a situar los cuidados en centros residenciales al margen de la vida cotidiana de las personas, de sus preferencias y su capacidad de decisión. Más concretamente, propone una nueva cultura de atención a las necesidades de cuidados centrada en la personalización de los recursos junto al soporte del entorno comunitario (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024). En la práctica, en algunos territorios, su desarrollo ha supuesto el impulso de iniciativas público-comunitarias de innovación social que nacen con vocación de ir más allá de la inercia asistencial, así como de superar las tendencias segregadoras generadas por el mercado y la familia. Algunos ejemplos de ello se encuentran en el caso de los Ecosistemas Locales de Cuidados del País Vasco o el servicio de VilaVeïna y el SAD de proximidad en el caso de Cataluña. Estas experiencias permiten observar cómo la desinstitucionalización no se limita a un desplazamiento espacial de los cuidados hacia el hogar o el entorno comunitario, sino que implica la redefinición de las formas de provisión, coordinación y responsabilidad. No obstante, también ponen de manifiesto las tensiones que atraviesan estos procesos.

La democratización, por su parte, se plantea como un horizonte normativo orientado a la justicia social en la organización de los cuidados. Desde esta perspectiva, implica la redistribución de responsabilidades y recursos entre Estado, mercado, familia y comunidad, así como el reconocimiento social y político de los cuidados como trabajo esencial, históricamente invisibilizado y feminizado (Comas-D’Argemir, 2019; Ezquerro y Mansilla, 2018; Keller, 2023). Paralelamente, conlleva cuestionar las relaciones de poder que atraviesan su provisión, en particular aquellas vinculadas al género, la clase y el origen, que estructuran tanto quién cuida como en qué condiciones se realiza este trabajo. En este sentido, lejos de entenderse únicamente como una ampliación de servicios o recursos, la democratización de los cuidados

apela a una transformación de las formas en que estos se organizan social y políticamente.

Plantear en paralelo el desarrollo de la desinstitucionalización y la democratización de los cuidados introduce, por tanto, tensiones que invitan a problematizar la familia como institución social, en la medida en que esta continúa desempeñando un papel central en la asignación de responsabilidades de cuidado.

3. PROBLEMATIZACIÓN SOCIAL DE LA FAMILIA

En efecto, problematizar la familia como institución social implica cuestionar su centralidad en la organización de los cuidados y atender a su carácter histórico. La familia contemporánea es el resultado de procesos específicos vinculados a la constitución de la modernidad en el contexto occidental.

Tal como argumenta Pateman (1995), el contrato social sobre el que se asienta la modernidad incorpora un contrato sexual que relega a las mujeres al ámbito doméstico e instituye la división público/privado sobre la que se organiza la provisión de cuidados. Este proceso se articula mediante el discurso de la domesticidad, que sitúa la familia nuclear en el centro del orden social (Armstrong, 1991) y se consolida también entre las clases obreras a través de las luchas a favor del salario familiar (Perrot, 1990). En este contexto, la familia contemporánea se configura como una institución atravesada por relaciones de poder que organiza de forma desigual la distribución de los cuidados.

Frente a ello, desde distintas perspectivas feministas se ha cuestionado la centralidad de la familia como institución responsable de los cuidados. Weston (2003) propone el concepto de “familias elegidas” para dar cuenta de entramados relacionales contruidos sobre la afinidad y el apoyo mutuo, especialmente relevantes en colectivos excluidos de los modelos familiares normativos, como son las personas LGBTIQ+. Con ello abre la posibilidad de pensar la familia de otro modo, cuestionando su carácter exclusivamente consanguíneo. De manera similar, Esteban (2017) apunta la existencia de redes de reciprocidad que desbordan el ámbito doméstico-familiar y extienden los espacios de provisión de cuidados. Ambas aportaciones amplían los sujetos y espacios del cuidado más allá del parentesco y de la esfera doméstica. De esta forma, si bien permiten imaginar formas de cuidado al margen de la familia, no resuelven por sí mismas los problemas derivados de las condiciones estructurales de su organización. Algo similar ocurre en el desarrollo

de experiencias comunitarias y público-comunitarias, donde la extensión de las redes de cuidado convive con la persistencia de las responsabilidades familiares (Legarreta-Iza et al., 2025; 2024).

Desde un posicionamiento más radical, otros trabajos plantean la abolición de la familia como vía para avanzar hacia una organización social de los cuidados basada en la interdependencia y la responsabilidad colectiva. En este sentido, Lewis (2023) argumenta que la familia es, en esencia, la forma en que se organiza y se nombra la privatización de los cuidados en la sociedad. Su propuesta no implica la eliminación de los vínculos afectivos, sino la superación de la familia como forma institucional que organiza la reproducción social. A partir de ello, aboga por la comunalización de los cuidados, esto es, por su reorganización en redes que no estén basadas en la lógica de la propiedad ni en la obligación moral familiar, sino en formas de interdependencia compartida.

No obstante, como ella misma advierte, la abolición de la familia no puede formularse de manera abstracta ni homogénea, ni plantearse al margen de las condiciones materiales que la sostienen. En este sentido, los feminismos negros del ámbito anglosajón ya advierten de que, para las personas racializadas, la familia ha desempeñado también funciones fundamentales como espacio de protección y solidaridad frente a la violencia estructural del racismo (Carby, 2012; hooks, 1982). De manera similar, si bien no se omite su carácter patriarcal, en el contexto español, voces procedentes de los feminismos gitanos han cuestionado la apelación a la abolición de la familia, entre otros aspectos, por su potencial desconexión con las condiciones materiales en las que esta constituye un soporte colectivo imprescindible (Agüero, 2025). Estas tensiones ponen de manifiesto la necesidad de situar el debate en contextos concretos, así como de superar el sesgo de un imaginario familiar construido desde la perspectiva de las clases medias blancas.

En el territorio español, Keller (2025) plantea la discusión en torno a la abolición de la familia en el marco de la estrategia de desinstitucionalización de los cuidados de larga duración. Así, señala la necesidad de problematizar la centralidad de la familia y de atender a las relaciones de poder y estructuras de opresión que operan en los hogares. Paralelamente, abre interrogantes en relación con las condiciones que hacen posible la desinstitucionalización al advertir que, si no va acompañada de un fortalecimiento de lo público, puede derivar en nuevas formas de privatización de los cuidados o en la reproducción de desigualdades existentes. En la misma dirección, distintos trabajos han subrayado que el desplazamiento hacia lo comunitario requiere cautela, ya que puede favorecer dinámicas de informalidad, desigualdad y

refeminización del cuidado (Legarreta-Iza et al., 2025), así como su idealización como espacio intrínsecamente solidario, obviando las relaciones de poder que también lo atraviesan (Barañano-Uribarri et al., 2024). Con todo, existe consenso a la hora de afirmar que lo comunitario no puede entenderse como una alternativa sustitutiva de la responsabilidad pública (Martínez-Buján, 2019; Martínez-Virto y Hermoso-Humbert, 2021; Keller, 2025).

En este marco, problematizar la familia implica su descentralización como eje organizador de los cuidados. Desde la perspectiva de la democratización de los cuidados (Comas-D'Argemir, 2019; Ezquerro y Mansilla, 2018; Keller, 2023), evitar su refamiliarización requiere algo más que desplazar su provisión hacia otros ámbitos, como el comunitario. Exige repensar cómo se organiza en términos sociales y políticos, lo que apunta a la necesidad de avanzar hacia procesos de reinstitucionalización que permitan ampliar la responsabilidad pública para garantizar los derechos tanto de las personas que precisan cuidados, como de quienes los procuran.

4. REINSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS CUIDADOS: UNA PROPUESTA PARA SU DEMOCRATIZACIÓN

Los riesgos de refamiliarización y rehogarización asociados a ciertas lecturas de la desinstitucionalización, especialmente a las que lo reducen a la eliminación de recursos residenciales, hacen necesario problematizar sus implicaciones. Esta cuestión adquiere especial relevancia si se asume que la transición del modelo de cuidados debe contribuir a su democratización y, por tanto, a reducir las desigualdades de género, clase y origen que lo atraviesan.

Partiendo de este escenario, el presente texto concluye planteando ampliar el eje de debate desde la desinstitucionalización hacia la reinstitucionalización de los cuidados de larga duración. No se trata de cuestionar la necesidad de transformar los modelos institucionales existentes, sino de evitar que la crítica a la institucionalización derive en una desresponsabilización por parte de las administraciones públicas. En este sentido, se entiende la reinstitucionalización como el fortalecimiento de la responsabilidad pública en la provisión de cuidados, más allá de su organización familiar, comunitaria o mercantil. Las experiencias recientes de innovación en cuidados de larga duración muestran tanto el potencial como los límites de estas transformaciones. En particular, ponen en evidencia la necesidad de reforzar marcos públicos para evitar que la redistribución del cuidado se traduzca en su reubicación en la esfera familiar o comunitaria.

Desde esta perspectiva, avanzar hacia la reinstitucionalización de los cuidados implica un movimiento doble. En primer lugar, supone profundizar en la desmercantilización de los cuidados en un contexto de creciente comercialización del sector. La expansión de la oferta privada, incluyendo el papel de plataformas digitales que intermedian en la provisión de servicios, refuerza dinámicas de individualización y precarización de los cuidados (Martínez-Buján & Moré, 2025). De ahí se deriva la necesidad de reforzar un ámbito público que garantice condiciones laborales dignas y evite la externalización de la responsabilidad hacia las familias o el mercado.

En segundo lugar, la reinstitucionalización plantea el reto de avanzar en la profesionalización de los cuidados en un contexto que sigue privilegiando los vínculos afectivos asociados al ámbito familiar como indicador de calidad y bienestar. Esta valoración dificulta el reconocimiento del cuidado como actividad profesional, reproduce su informalidad y refuerza las connotaciones negativas de la atención residencial, uno de los ámbitos con mayor potencial para garantizar derechos laborales y calidad en la atención.

En este sentido, como señala Comas (2024), ni las instituciones ni los hogares pueden entenderse como meros espacios físicos, sino como formas de organizar los cuidados que implican determinadas relaciones sociales. Por tanto, no se trata de oponer institucionalización y desinstitucionalización, sino de transformar las condiciones en las que se organizan los cuidados en ambos ámbitos. En tal contexto, la intervención pública resulta imprescindible para evitar que dichas formas reproduzcan las desigualdades estructurales propias del modelo familiarista, sostenido en gran medida por el trabajo invisible de mujeres y de población migrante.

Así, la reinstitucionalización se plantea como una apuesta por lo público que no niega la relevancia de la familia ni de lo comunitario, pero cuestiona su centralidad como ejes organizadores de los cuidados. La familia continúa siendo una categoría analítica relevante (McCarthy, 2012; Edwards et al., 2012), pero avanzar hacia la democratización de los cuidados requiere redefinir su papel en el marco de las políticas públicas. La apuesta por modelos público-comunitarios solo resulta transformadora si no desplaza hacia lo comunitario responsabilidades que deben ser garantizadas desde lo público y si articula ambas esferas en condiciones de equidad y corresponsabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agüero, S. (2025, 26 de febrero). ¿Abolir la familia? ¿Pero de qué habláis? *Pikara Magazine*. <https://www.pikaramagazine.com/2025/02/abolir-la-familia-pero-de-que-hablais/>
- Armstrong, N. (1991). *Deseo y ficción doméstica: Una historia política de la novela*. Cátedra. (Trabajo original publicado en 1987).
- Barañano-Uribarri, M., Uriarte-Goikoetxea, A., & Legarreta-Iza, M. (2024). Iniciativas público-comunitarias de cuidado a personas mayores: Oportunidades y retos para la transformación en el ecosistema local de cuidado de Zestoa. *Revista Española de Sociología*, 33(3), a237. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2024.237>
- Bartha, A., & Zentai, V. (2020). Long-term care and gender equality: Fuzzy-set ideal types of care regimes in Europe. *Social Inclusion*, 8(4), 92-102. <https://doi.org/10.17645/si.v8i4.2956>
- Bettio, F., Simonazzi, A., & Villa, P. (2006). Change in care regimes and female migration: The care drain in the Mediterranean. *Journal of European Social Policy*, 16(3), 271-285. <https://doi.org/10.1177/0958928706065598>
- Bettio, F., & Verashchagina, A. (2012). *Long-term care for the elderly: Provisions and providers in 33 European countries*. European Commission.
- Carby, H. V. (2012). Mujeres blancas, ¡escuchad! El feminismo negro y los límites de la hermandad femenina. En M. Jabardo (Ed.), *Feminismos negros: Una antología*. Traficantes de Sueños. (Trabajo original publicado en 1982), pp. 209-243.
- Comas d'Argemir, D. (2019). Cuidados y derechos: El avance hacia la democratización de los cuidados. *Cuadernos de Antropología Social*, 49, 13-29. <https://doi.org/10.34096/cas.i49.6190>
- Comas d'Argemir, D. (2024). Desinstitucionalización de los cuidados de larga duración. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, 34, 138-151.
- Comas d'Argemir, D., & Bofill-Poch, S. (2022). *Cuidar a mayores y dependientes en tiempos de la COVID-19*. Tirant lo Blanch.
- Edwards, R., McCarthy, J. R., & Gillies, V. (2012). The politics of concepts: Family and its (putative) replacements. *The British Journal of Sociology*, 63(4), 730-746. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2012.01434.x>
- Esteban, M. L. (2017). Los cuidados, un concepto central en la teoría feminista: Aportaciones, riesgos y diálogos con la antropología. *Quaderns-e*, 22(2), 33-48. <https://raco.cat/index.php/QuadernseICA/article/view/333111>
- Ezquerria, S., & Mansilla, E. (2018). *Economía de los cuidados y política municipal: Hacia una democratización de los cuidados en la ciudad de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona.

- Ghailani, D., Durri, I., Merler, A., Peña-Casas, R., Spasova, S., & Konstantinidou, D. (2026). *Long term care settings for older people: An analysis covering 38 European countries*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b0f9d445-21eb-11f1-8c3a-01aa75ed71a1/language-en>
- Greve, B. (Ed.). (2017). *Long-term care for the elderly in Europe: Development and prospects*. Routledge.
- hooks, b. (1982). *Ain't I a woman? Black women and feminism*. Pluto Press.
- Keller, C. (2023). *Cuidar en común: Los proyectos comunitarios en la democratización del cuidado* [Tesis doctoral, Universitat de Vic]. <https://hdl.handle.net/10803/687689>
- Keller, C. (2025, 17 de octubre). Abolir la familia para democratizar los cuidados. *El Salto*.
- Knijn, T. (2004). Family solidarity and social solidarity: Substitutes or complements. En T. Knijn & A. Komter (Eds.), *Solidarity between the sexes and the generations: Transformations in Europe* (pp. 18-33). Edward Elgar.
- Le Bihan, B., Da Roit, B., & Sopadzhian, A. (2019). The turn to optional familialism through the market: Long-term care, cash-for-care, and caregiving policies in Europe. *Social Policy & Administration*, 53, 579-595. <https://doi.org/10.1111/spol.12505>
- Legarreta-Iza, M., de Blas-Buruaga, I., & Ugena-Sancho, S. (2025). Sesgos androcéntricos y herramientas feministas para la transformación social en iniciativas comunitarias de cuidado. *REVESCO. Revista de Estudios Cooperativos*, 149(1), e99022. <https://doi.org/10.5209/reve.99022>
- Legarreta-Iza, M., Martínez-Tola, E., Villena-Camarero, U., & Altuzarra-Artola, A. (2024). Evaluación del programa Pasaia Zaintza HerriLab para el desarrollo de un ecosistema local de cuidados. *Zerbitzuan*, 83, 19-38.
- Lewis, S. (2023). *Abolir la familia: Un manifiesto por los cuidados y la liberación*. Traficantes de Sueños.
- Martínez-Buján, R. (2019). Cuidados con “sentido común”: Desafíos, vacíos y contradicciones. *Investigaciones Regionales*, 44(2), 111-124.
- Martínez-Buján, R., & Moré, P. (2025). Home care for profit: Intermediary agencies and digital platforms brokering migrant women's labour in Spain. *Current Sociology*, 73(7), 1036-1054. <https://doi.org/10.1177/00113921241264556>
- Martínez-Virto, L., & Hermoso-Humbert, A. (2021). Hacia un modelo público de cuidados en la comunidad. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a26. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.26>
- McCarthy, J. R. (2012). The powerful relational language of ‘family’: Togetherness, belonging and personhood. *The Sociological Review*, 60(1), 68-90. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2011.02045.x>

- Miguélez, F., & Recio, A. (2010). The uncertain path from the Mediterranean welfare model in Spain. En D. Anxo, G. Bosch, & J. Rubery (Eds.), *The welfare state and life transitions in European perspective* (pp. 284-308). Edward Elgar.
- Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. (2024). *Estrategia estatal para un nuevo modelo de cuidados en la comunidad: Un proceso de desinstitucionalización (2024-2030)*. <https://estrategiadesinstitucionalizacion.gob.es/wp-content/uploads/2024/06/Estrategia-para-nuevo-modelo-cuidados-en-la-comunidad.pdf>
- Moreno, S. (2024). Experiencias de cuidados en clave de política pública local. En O. Salido & J. Ruiz-Huerta (Eds.), *VI Informe sobre la desigualdad en España 2024* (pp. 125-140). Fundación Alternativas.
- Moreno, S., Recio, C., Torns, T., & Borràs, V. (2017). Long-term care in Spain: Difficulties in professionalizing services. *Journal of Women & Aging*, 29(3), 200-215. <https://doi.org/10.1080/08952841.2015.1125699>
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Anthropos. (Trabajo original publicado en 1988).
- Perrot, M. (1990). El elogio del ama de casa en el discurso de los obreros franceses del siglo XIX. En J. S. Amelang & M. Nash (Eds.), *Historia y género: Las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (pp. 241-266). Alfons el Magnànim (Trabajo original publicado en 1976).
- Razavi, S. (2007). *The political and social economy of care in a development context*. UNRISD.
- Saraceno, C. (2010). Social inequalities facing old-age dependency: A bi-generational perspective. *Journal of European Social Policy*, 20, 32-44. <https://doi.org/10.1177/0958928709352540>
- Soronellas, M., Comas d'Argemir, D., & Alonso-Rey, N. (2021). Hombres que deciden cuidar a personas adultas dependientes en el contexto familiar: Género y parentesco en transformación. *Arxiu d'Etnografia de Catalunya*, 22, 211-235. <https://doi.org/10.17345/aec22.211-235>
- Weston, K. (2003). *Las familias que elegimos: Lesbianas, gays y parentesco*. Bellaterra.

BLOQUE IV.
DISCAPACIDAD Y DIVERSIDAD
FAMILIAR

FAMILIAS CON DISCAPACIDAD EN ESPAÑA: CONDICIONES DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

ANTONIA SÁNCHEZ ALCOBA

Universidad de Murcia

MANUEL HERNÁNDEZ PEDREÑO

Universidad de Murcia

<https://orcid.org/0000-0001-5243-0481>

OLGA GARCÍA LUQUE

Universidad de Murcia

<https://orcid.org/0000-0002-5160-4272>

1. DISCAPACIDAD Y FAMILIA EN ESPAÑA EN EL CONTEXTO EUROPEO

En las últimas décadas, la discapacidad ha dejado de entenderse exclusivamente desde interpretaciones biomédicas, centradas en el déficit individual, para abordarse desde enfoques sociales y basados en los derechos humanos que la conciben como un fenómeno relacional y multidimensional. Desde esta perspectiva, la discapacidad no se puede explicar únicamente por la existencia de una condición de salud o una limitación funcional, sino por la interacción entre estas y las barreras sociales, institucionales y ambientales que configuran las oportunidades reales de participación, autonomía y bienestar de las personas (Ferreira, 2008). Este cambio conceptual ha tenido implicaciones profundas en el diseño de las políticas públicas y, de manera particular, en la reconsideración del papel que desempeña la familia dentro de los sistemas de protección social.

Un hito fundamental en este proceso es la adopción de la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que introduce un enfoque biopsicosocial al integrar dimensiones corporales, funcionales y contextuales en la definición de la discapacidad (OMS, 2001). La CIF subraya el papel de los factores contextuales, entre ellos el entorno familiar, como elementos que pueden favorecer o limitar el funcionamiento, la participación

social y la calidad de vida de las personas con discapacidad. Este enfoque se ve reforzado por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que las define como “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (ONU, 2006, p. 4). Los Estados integrantes de la Convención se han comprometido no solo a garantizar derechos individuales, sino también a promover apoyos adecuados en los entornos en los que las personas con discapacidad desarrollan su vida cotidiana, incluidos los contextos familiares.

Este marco es recogido en el ámbito europeo por la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad 2021-2030, que establece los principios de vida independiente, inclusión social y acceso efectivo a la protección social (Comisión Europea, 2021). Dichos principios también son recogidos y contextualizados en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022).

No obstante, la evidencia muestra que persiste una brecha significativa entre el reconocimiento formal de derechos y la realidad social; existiendo desigualdad por motivos de discapacidad (Díaz Velázquez, 2011). Así, las personas con discapacidad enfrentan un riesgo desproporcionado de pobreza y exclusión social como consecuencia de déficits estructurales en los sistemas de protección social: niveles de prestaciones insuficientes, diseños poco sensibles a los costes adicionales asociados a la discapacidad, fragmentación institucional y obstáculos administrativos que limitan el acceso efectivo a los derechos (Baptista y Marlier, 2022). Estas carencias tienen un impacto directo en los hogares y contribuyen a reforzar la centralidad de la familia como principal soporte cotidiano.

En este contexto, España se sitúa dentro de los regímenes de bienestar mediterráneos, caracterizados por una marcada orientación familista en la organización de los cuidados y de la atención a la discapacidad y la dependencia (Rodríguez Cabrero et al., 2022). Desde una perspectiva comparada, el caso español contrasta con los modelos nórdicos socialdemócratas, caracterizados por una mayor desfamilización del cuidado a través de servicios públicos robustos y universales, y con los modelos continentales, que combinan prestaciones contributivas con una oferta más desarrollada de servicios (Hernández Pedreño y García Luque, 2017).

Si bien, en las últimas décadas, se ha producido una ampliación de derechos sociales en España, la provisión de cuidados y apoyos continúa descansando en gran medida en el seno de los hogares. Este modelo familista tiene

notables implicaciones distributivas y sociales, como señalan estudios recientes (Álvarez Ramírez, 2024; Cañadas-Romero et al., 2024; Rodríguez Cabrero et al., 2022). En primer lugar, genera una transferencia sistemática de costes económicos, temporales y emocionales hacia el hogar, cuya capacidad de respuesta es muy desigual en función de los recursos socioeconómicos disponibles, el territorio y la composición familiar, contribuyendo así a la reproducción de las desigualdades sociales. En segundo lugar, refuerza de manera persistente una división sexual del trabajo de cuidados, dado que la atención a la discapacidad recae mayoritariamente sobre las mujeres, con efectos negativos sobre sus trayectorias laborales, ingresos, salud y bienestar subjetivo.

Además, como recoge la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estas dinámicas tienen lugar en un contexto de pérdida de centralidad del modelo tradicional familiar y creciente heterogeneidad de los modelos familiares (OCDE, 2022). La diversificación de las formas de convivencia, junto con el retraso en la emancipación juvenil y el debilitamiento de las redes familiares extensas, cuestiona los supuestos implícitos de un sistema de bienestar que continúa presuponiendo la disponibilidad constante de apoyos familiares.

En definitiva, la discapacidad constituye un factor determinante en la configuración de las condiciones de vida y en la necesidad de protección social de las familias. Este capítulo analiza las diferencias y similitudes entre España y el conjunto de la Unión Europea (UE) en relación con la existencia de personas con discapacidad en el seno familiar, considerando tanto las dimensiones sociales y económicas como la respuesta institucional, a través de la información proporcionada por dos operaciones estadísticas armonizadas a nivel europeo. A continuación, se describe de forma sintética el enfoque de medición de la discapacidad en las estadísticas europeas, así como las bases de datos empleadas; destacando, a su vez, las dificultades metodológicas que entraña el análisis realizado. Seguidamente, desde una perspectiva comparada entre España y la UE, por un lado, se examinan las condiciones de vida de los hogares con personas con discapacidad, a través de diversos indicadores y, por otro, se caracteriza la protección social asociada a esta situación. En último lugar, se presentan las principales conclusiones y los retos de política social derivados de los resultados obtenidos.

2. MEDICIÓN DE LA DISCAPACIDAD Y FUENTES ESTADÍSTICAS

La oficina de estadística europea, Eurostat, utiliza una medida estandarizada para evaluar la discapacidad en distintas encuestas realizadas en el

ámbito de la UE. Dicha medida es el Indicador Global de Limitación de la Actividad (GALI), basado en una pregunta que indaga si la persona ha estado limitada durante, al menos, seis meses para realizar actividades habituales debido a problemas de salud físicos, mentales o emocionales (Comisión Europea, 2020). Las respuestas se clasifican en tres categorías: gravemente limitado; limitado, pero no gravemente; y no limitado. Así, mediante este indicador es posible la comparativa internacional y la actualización anual de los datos. Si bien este carácter subjetivo permite una medición armonizada y comparativa de la discapacidad en el ámbito de la UE, también puede suponer ciertos sesgos. Al estar basado en la autoevaluación de la persona encuestada, los resultados pueden verse afectados por factores individuales como la percepción personal del estado de salud, el nivel de información sobre lo que se considera “estar limitado”, o incluso el contexto cultural. Por otro lado, está referido a la población de 16 años o más, por lo que no se considera la discapacidad en la población infantil.

El indicador GALI es el utilizado en la Encuesta de Condiciones de Vida, denominada a nivel europeo como EU-SILC (European Union statistics on income and living conditions). Esta encuesta recoge información anual sobre ingresos, pobreza, exclusión social y condiciones de vida de los hogares en todos los países de la UE. Dada la complejidad estadística de delimitar la unidad familiar, debido a su creciente heterogeneidad, se suele seleccionar el hogar privado como unidad de referencia, definido por compartir residencia y presupuesto. Por lo tanto, una primera dificultad, en el análisis de la discapacidad en el entorno familiar, es que no se dispone específicamente de la familia como unidad de análisis estadístico. Así, la información se refiere al hogar, describiéndose la composición y las relaciones intrafamiliares de los hogares privados mediante una matriz relacional (Comisión Europea, 2020); lo que permite analizar el tamaño, tipo y estructura del hogar, capturando diversas formas convivenciales. No obstante, se excluye a quienes viven en hogares colectivos o instituciones, lo que supone una limitación metodológica relevante para el análisis de la discapacidad, especialmente en el caso de la infancia y las personas mayores.

Por otro lado, la información disponible para analizar la respuesta institucional procede del Sistema europeo de estadísticas integradas de protección social (SEEPROS, o ESSPROS en inglés). Recientemente actualizado (Eurostat, 2026), se articula en torno a esquemas de protección social, integrando tanto los flujos de ingresos como de gastos de naturaleza pública y privada; si bien el volumen de recursos es mayoritariamente de titularidad pública (gestionado por administraciones y organismos de la Seguridad Social). Cla-

sifica los ingresos desglosados por origen y tipo de cotización, mientras que los gastos son de dos tipos: de administración y prestaciones sociales. Estas últimas se categorizan según su función (atendiendo al riesgo o necesidad social cubierta), su tipología (prestaciones en efectivo, ya sean periódicas o de pago único, y prestaciones en especie); o también, su condicionalidad (sujetas o no a comprobación de recursos económicos). Las ocho funciones básicas de protección social, que permiten comparar el esfuerzo protector de los países europeos, son: 1) Enfermedad-Atención sanitaria, cubre la atención médica y el mantenimiento de ingresos por incapacidad temporal; 2) Invalidez, orientada a personas en edad activa cuya participación social y laboral está limitada; 3) Vejez, incluye pensiones de jubilación y cuidados de larga duración; 4) Supervivencia, destinada a quienes han perdido a un familiar directo; 5) Familia e hijos, ayudas económicas por nacimiento, adopción y cuidado, incluidas las vinculadas a la discapacidad por hijo a cargo; 6) Desempleo, protege a las personas que han perdido su empleo; 7) Vivienda, apoyos para afrontar gastos del hogar; y 8) Exclusión social no clasificada en otra parte, agrupa prestaciones como el Ingreso Mínimo Vital (IMV) dirigidas a situaciones de vulnerabilidad extrema.

Bajo esta clasificación, que permite la comparabilidad internacional, la segunda limitación metodológica consiste en no poder disponer de una cifra global en el análisis de la cobertura social de la discapacidad en España. Dicho análisis exige un enfoque transversal; puesto que, por el principio de prioridad de la contingencia y por criterios de edad, el gasto en protección social dirigido a las personas con discapacidad se dispersa en cuatro funciones más orientadas al ámbito familiar; sin tener en cuenta la función de atención sanitaria, con un carácter más general:

- a) Invalidez, que cubre pensiones de incapacidad permanente y ayudas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) para menores de 65 años.
- b) Vejez, que absorbe las prestaciones del SAAD para mayores de 65 años.
- c) Familia e hijos, que integra las asignaciones económicas por hijos a cargo con discapacidad.
- d) Exclusión Social, incluye complementos por discapacidad del IMV y de otros programas de lucha contra la pobreza donde la discapacidad es una condición agravante o una vía de acceso, pero no la contingencia única.

Estas cuatro funciones recopilan el conjunto del esfuerzo protector en discapacidad, lo que evita omitir partidas importantes si se atiende solo a la función de invalidez, como el gasto en autonomía personal de los mayores de 65 años o los complementos de renta por vulnerabilidad económica (Eurostat, 2026). No obstante, sin duda, conducen a una valoración sobredimensionada, al no disponer del nivel de desagregación requerido para una identificación precisa de las ayudas recibidas por las personas con discapacidad. Por el contrario, analizar solo la función de invalidez conlleva subestimar el gasto en protección social que cubre la discapacidad, debido al criterio de edad (excluye mayores de 65 años) y a que la mayoría tienen un carácter contributivo (pensiones de incapacidad permanente). En consecuencia, la comparativa internacional de las prestaciones sociales dirigidas a paliar las situaciones de discapacidad resulta muy difícil de abordar.

Por último, el tercer aspecto que dificulta el análisis comparativo realizado es la distinta disponibilidad temporal de los datos recabados. Mientras que la última información disponible en EU-SILC corresponde a 2025, en el caso español, y 2024 para la UE¹, las cifras de ESSPROS más recientes son de 2024 y, cuando se desagrega por tipo de prestación, de 2023.

En los dos siguientes epígrafes se analizan, por un lado, las condiciones de vida de los hogares en los que reside alguna persona con discapacidad y, por otro, el gasto en protección social vinculado a esta realidad; en ambos casos, de forma comparada entre España y la UE, detallándose algunos aspectos metodológicos de los indicadores utilizados conforme se vayan presentando.

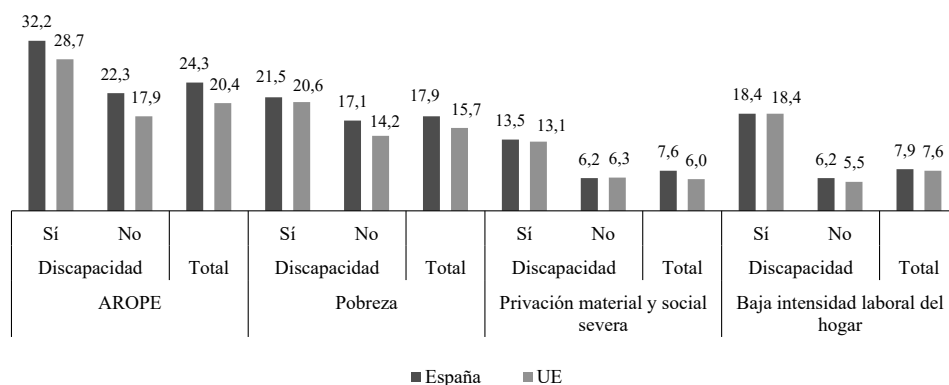
3. CONDICIONES DE VIDA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Las barreras físicas y sociales continúan siendo un obstáculo para la inclusión social de las personas con discapacidad. En el ámbito educativo y laboral, las personas con discapacidad presentan tasas de participación inferiores a la media europea, reflejando dificultades para la integración en entornos ordinarios y una menor efectividad de las políticas activas de empleo (Malo et al., 2024). Esto repercute en la estabilidad económica de los hogares, incrementando su riesgo de pobreza y exclusión social, que se mide en la UE mediante el indicador AROPE (*At Risk Of Poverty and/or Exclusion*). Se está en riesgo de exclusión social cuando la persona se encuentra, al menos, en una de estas tres situaciones: pobreza, privación material y social severa,

¹ En el momento de elaboración de este trabajo faltan datos de diversos países para 2025. Por otro lado, se debe tener en cuenta que los datos de renta y de trabajo del hogar siempre están referidos al año anterior al de la encuesta.

baja intensidad laboral del hogar². El gráfico 1 recoge estos indicadores, para España y la UE, en función de la existencia, o no, de discapacidad, entendida como limitación moderada o severa en la actividad diaria declarada por la persona encuestada.

Gráfico 1. Tasa AROPE y sus componentes según discapacidad, España y UE, 2025⁽¹⁾ (% población 16 años o más)



⁽¹⁾Para la UE el dato corresponde a 2024.

Fuente: Eurostat, Disability Database-Income and living conditions.

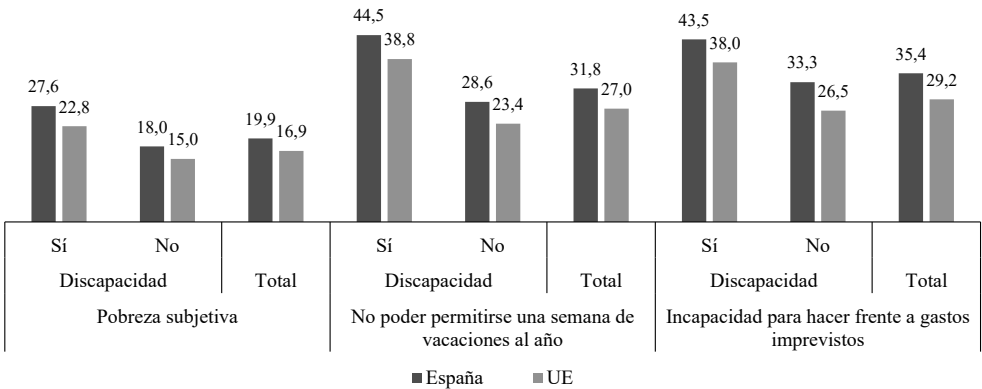
Resulta evidente la mayor incidencia del riesgo de pobreza o exclusión social entre la población con discapacidad, respecto de las personas sin discapacidad, tanto en España como en el conjunto de la UE. En términos comparados, España presenta niveles más elevados en todos los indicadores, destacando especialmente la mayor brecha entre población con y sin discapacidad, unos 10 puntos porcentuales de diferencia, en la tasa AROPE. En ambos espacios, la distancia es más acusada, prácticamente el triple, en el indicador de baja intensidad laboral del hogar, reflejando el impacto de las barreras de acceso al empleo en los hogares afectados.

Asimismo, la proporción de personas con discapacidad que vive en hogares con privación material y social duplica la de quienes no tienen ninguna limitación en su actividad diaria. Como recoge el gráfico 2, esta diferencia también resulta abultada para los indicadores de estrés económico (no poder permitirse una semana de vacaciones al año fuera del hogar) y financiero (no

² Para una definición precisa de la tasa AROPE y de sus componentes véase: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROE)).

poder hacer frente a pagos imprevistos), así como para el indicador de pobreza subjetiva, cuando el hogar manifiesta dificultad para llegar a fin de mes.

Gráfico 2. Pobreza subjetiva e indicadores de estrés económico y financiero según discapacidad, España y UE, 2025⁽¹⁾ (% población 16 años o más)



⁽¹⁾Para la UE el dato corresponde a 2024.
Fuente: Eurostat, Disability Database-Income and living conditions.

Se observa una mayor vulnerabilidad económica de la población con discapacidad en España y en la UE, con valores sistemáticamente superiores a los de la población sin discapacidad en todos los indicadores analizados. En términos comparados, España presenta niveles más elevados, tanto en pobreza subjetiva como en estrés económico y financiero. La mayor distancia entre población con y sin discapacidad se observa en la incapacidad para permitirse una semana de vacaciones anuales fuera del hogar, seguida de la dificultad para afrontar gastos imprevistos. Estos resultados reflejan un impacto más intenso de la discapacidad sobre el bienestar material en España que en el conjunto europeo.

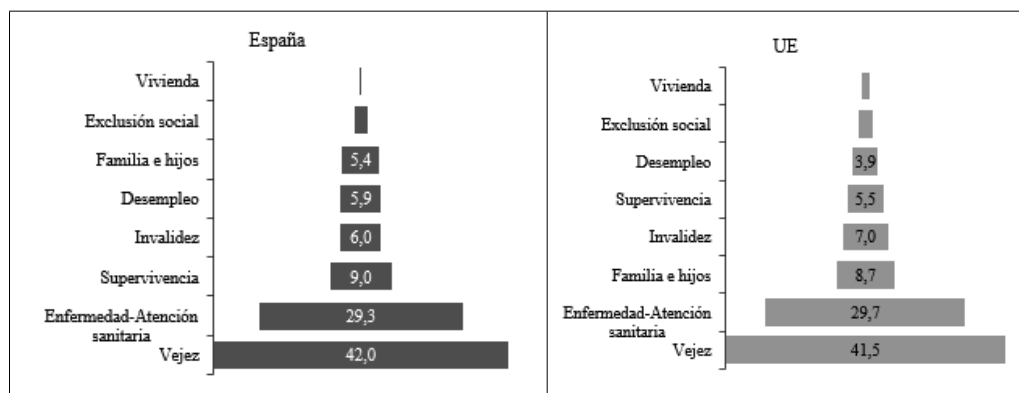
4. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL ORIENTADO A LA DISCAPACIDAD

El análisis comparativo del gasto en protección social asociado a la discapacidad presenta notables dificultades a nivel internacional, debido a la ausencia de una función específica y homogénea que agrupe estas prestaciones. En los sistemas europeos, la cobertura de las situaciones de discapacidad se distribuye entre diversas funciones de protección social. Esta fragmentación hace aconsejable adoptar una perspectiva general, abordando el análisis a

partir de la distribución del gasto por funciones, centrando la atención en aquellas que permiten identificar de forma más directa los apoyos sociales y económicos vinculados a la discapacidad.

Desde este enfoque, resulta pertinente examinar en primer lugar la estructura general del gasto en prestaciones sociales, como paso previo para contextualizar las diferencias entre España y la UE y orientar el análisis posterior hacia aquellas funciones más relevantes desde la perspectiva de la discapacidad. Así, como muestra el gráfico 3, tanto en España como para el promedio de la UE, las dos funciones más relevantes son vejez y enfermedad-atención sanitaria, alcanzando pesos similares, lo que pone de manifiesto el protagonismo de los riesgos asociados al envejecimiento y a la atención sanitaria dentro de la protección social europea. En el lado opuesto, exclusión social y vivienda son las funciones que menos proporción representan dentro del total del gasto en prestaciones sociales. En el caso español, las prestaciones en vivienda suponen un 0,4% frente al 1,4% de la UE; en cambio, los porcentajes entre ambos espacios son más próximos para el gasto en Exclusión social, alrededor de un 2%.

Gráfico 3. Distribución del gasto en prestaciones sociales según función, España y UE, 2024 (% total)



Fuente: Eurostat, Social protection database.

Atendiendo a las restantes funciones de protección social, en España, la función de desempleo tiene un peso claramente superior (2 puntos porcentuales de diferencia), mientras que el gasto destinado a familia e hijos tiene una menor importancia relativa (3,3 puntos inferior a la media europea); indicando una cobertura más limitada de los apoyos económicos a las familias, en línea con el carácter tradicionalmente residual de las políticas familiares

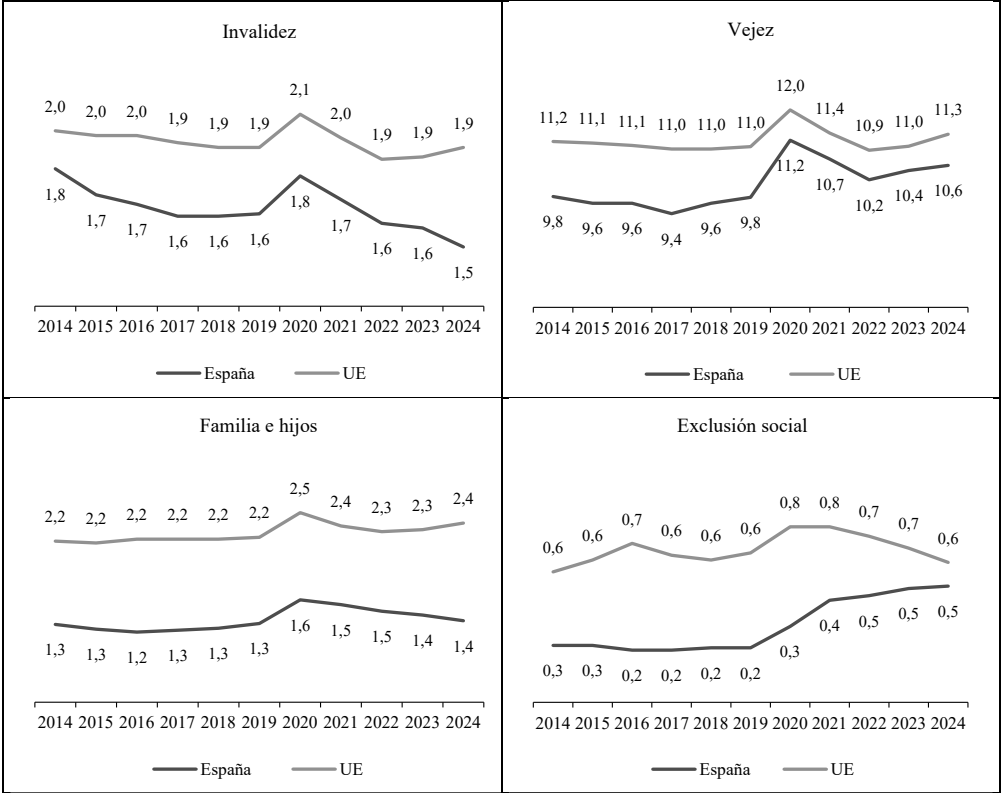
en el modelo español. Con respecto al promedio europeo, esta divergencia es especialmente significativa desde la perspectiva del análisis de la discapacidad, dado que una parte de las prestaciones dirigidas a menores con discapacidad y a sus familias se canaliza a través de esta función.

Las funciones de supervivencia e invalidez presentan también perfiles diferenciados entre España y la UE, con una mayor relevancia relativa de la primera y una menor presencia de la segunda en el caso español. Esta configuración sugiere un patrón de protección social más apoyado en prestaciones contributivas tradicionales y con un menor peso relativo de los apoyos específicamente orientados a las situaciones de discapacidad, especialmente en términos de servicios y prestaciones en especie, como se verá más adelante.

A partir de esta caracterización inicial, el análisis se centra en la evolución del gasto en las funciones de protección social más directamente relacionadas con la atención a la discapacidad. Aunque la función de enfermedad-atención sanitaria concentra una parte sustancial del gasto social, su carácter generalista y transversal dificulta la identificación de apoyos diferenciados vinculados a las situaciones de discapacidad en el entorno cotidiano de los hogares. Por este motivo, el análisis se centra en aquellas funciones en las que las prestaciones asociadas a la discapacidad se articulan más directamente en el ámbito familiar: invalidez, vejez, familia e hijos y exclusión social. El gráfico 4 muestra la evolución del gasto en estas cuatro funciones en España y en el conjunto de la UE, entre 2014 y 2024, expresado como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB).

A lo largo de todo el período, el gasto agregado en estas funciones es sistemáticamente inferior en España respecto al promedio europeo. En ambos ámbitos se observa un aumento puntual en torno a 2020, seguido de una fase de moderación o descenso en los años posteriores. La distancia entre España y la UE se mantiene relativamente estable en el tiempo, lo que permite apreciar diferencias persistentes en el esfuerzo relativo destinado a estas funciones, así como trayectorias paralelas en su evolución temporal. No obstante, desde 2022 se aprecia una evolución divergente entre España y la UE, tanto en invalidez como en familia e hijos. En cambio, la función de exclusión social sigue una dinámica convergente desde 2019, donde el promedio europeo reduce ligeramente su peso en términos del PIB, a la vez que lo gana el dato español, también moderadamente.

Gráfico 4. Evolución del gasto en protección social de las cuatro funciones implicadas en la atención a la discapacidad, España y UE, 2014-2024 (% PIB)



Fuente: Eurostat, Social protection database.

Sobre esta base, el análisis finaliza examinando la composición interna del gasto en la función de invalidez, recogida en la tabla 1, con el fin de describir el peso relativo de los distintos tipos de prestaciones que la integran.

Tabla 1. Distribución de la función invalidez según tipo de prestación social, España y UE, 2023

Función invalidez: tipología de las prestaciones sociales			España	UE
Prestaciones en efectivo (UE: 73%; España: 81,7%)	Periódicas (UE: 71,9%; España: 80,3%)	Pensión de invalidez (incapacidad permanente)	74,8	38,3
		Pensión de jubilación anticipada por invalidez	-	13,1
		Prestación por cuidados	2,3	7,5
		Integración económica de las personas con discapacidad	2,7	9,6
		Otras	0,4	3,4
	De pago único (UE: 1,1%; España: 1,4%)	Prestación por cuidados	-	0,1
		Integración económica de las personas con discapacidad	-	0,0
		Otras	1,4	1,0
Prestaciones en especie (UE: 27,0%; España: 18,4%)		Alojamiento	6,1	9,3
		Asistencia en tareas cotidianas	4,3	6,1
		Programas de rehabilitación funcional o laboral	5,6	9,0
		Otras	2,4	2,6
Total prestaciones sociales por invalidez			100,0	100,0

Fuente: Eurostat, Social protection database.

Tanto en España como en el conjunto de la UE, predominan claramente las prestaciones en efectivo, si bien su peso es considerablemente mayor en España (81,7%) que en la UE (73,0 %), concentrándose fundamentalmente en prestaciones periódicas. Dentro de estas, destaca el peso muy elevado de la pensión de incapacidad permanente en España, frente a una estructura más diversificada en el promedio europeo. Por el contrario, las prestaciones en especie tienen una presencia menor en el caso español que en la UE, especialmente en ámbitos como la asistencia en tareas cotidianas (servicios de ayuda a domicilio) y los de inserción sociolaboral financiados por servicios sociales o empleo.

En suma, el análisis de la función de invalidez ofrece una aproximación a la protección social asociada a la discapacidad en la etapa laboral, al centrarse en prestaciones vinculadas a limitaciones para la participación en el empleo. No obstante, esta aproximación no permite captar el conjunto total de los apoyos dirigidos a las personas con discapacidad, dado que una parte relevante se canaliza a través de otras funciones de protección social en las que no es posible aislar el componente específicamente asociado a la discapacidad. Esta limitación, inherente al propio diseño de las estadísticas

disponibles, condiciona el alcance del análisis realizado y debe tenerse en cuenta en la lectura de los resultados.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RETOS DE POLÍTICA SOCIAL

En España, la accesibilidad universal ha experimentado avances relevantes en las últimas décadas, especialmente en términos normativos y en la reducción de determinadas barreras físicas y de comunicación. No obstante, estos progresos conviven con limitaciones persistentes en la provisión de apoyos personalizados y en la adaptación efectiva de los entornos cotidianos, incidiendo negativamente sobre el bienestar y las condiciones de vida de las personas con discapacidad y de sus familias (Álvarez Ramírez, 2024). Como se ha puesto de manifiesto en este capítulo, los hogares con personas con discapacidad afrontan una doble vulnerabilidad: por un lado, las limitaciones funcionales y las barreras estructurales que restringen la participación social; por otro, una protección social que, aunque relevante, no logra compensar plenamente las desigualdades existentes.

La evidencia empírica analizada muestra que esta vulnerabilidad se traduce en un mayor riesgo de pobreza, privación material y baja intensidad laboral del hogar, especialmente acusado en el caso español en comparación con la media europea. Estas diferencias se relacionan, entre otros factores, con las dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo y con trayectorias laborales más frágiles, ampliamente documentadas en la literatura reciente (Malo et al., 2024). En este contexto, la discapacidad no solo afecta a la persona que la presenta, sino que condiciona el bienestar económico y social del conjunto del hogar.

Desde una perspectiva comparada, los resultados ponen de relieve similitudes entre España y la UE, y también diferencias derivadas de la estructura de los sistemas de bienestar y del modelo de cuidados predominante. Mientras que en el ámbito europeo se observa una mayor diversificación de los instrumentos de protección social, combinando transferencias monetarias y servicios, en España persiste un mayor peso relativo de las prestaciones económicas frente a los apoyos en especie y los servicios de proximidad (Rodríguez Cabrero et al., 2022). Esta configuración refuerza el papel central de la familia como principal proveedora de cuidados y apoyos.

Conviene señalar que, aunque la Unión Europea dispone de una medición armonizada de la discapacidad a través del indicador GALI, el análisis comparativo del gasto en protección social se ve limitado por el diseño de ESSPROS, que no permite identificar de forma homogénea y exhaustiva las

prestaciones específicamente dirigidas a la discapacidad al estar distribuidas entre diversas funciones.

En suma, los resultados del capítulo evidencian la persistencia de un modelo marcadamente familista en la atención a la discapacidad en España, en un contexto de creciente diversidad de las formas de convivencia y de debilitamiento de las redes familiares tradicionales (OCDE, 2022). Ello subraya la necesidad de avanzar hacia políticas integrales de corresponsabilidad que distribuyan de forma más equitativa los costes sociales de la discapacidad a lo largo del ciclo vital y refuercen el papel de los servicios públicos de apoyo, reduciendo la carga que recae de forma desproporcionada sobre las familias, en línea con las tendencias observadas en otros países europeos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Ramírez, G. (2024). *Las familias con personas con discapacidad en España: Necesidades, demandas, apoyos y condiciones para el bienestar*. Observatorio Estatal de la Discapacidad.
- Baptista, I., & Marlier, E. (2022). *Social protection for people with disabilities in Europe: An analysis of policies in 35 countries*. Publications Office of the European Union.
- Comisión Europea. (2020). *Standardised key social variables: Implementing guidelines*. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/54431/1966394/Standardised-key-social-variables.pdf>
- Comisión Europea. (2021). *Una Unión de la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030* (COM(2021) 101 final).
- Cañadas-Romero, M. A., Donio-Bellegarde, M., & Granero Chignoli, G. (2024). *Evolución de los cuidados familiares a las personas mayores en España*. Fundación Pilares., <https://www.fundacionpilares.org/publicacion/estudio-no8-evolucion-de-los-cuidados-familiares-a-las-personas-mayores-en-espana/>
- Díaz Velázquez, E. (2011). Estratificación y desigualdad por motivo de discapacidad. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 5(1), 157-170.
- Eurostat. (2026). *European system of integrated social protection statistics, ESSPROS: Manual and user guidelines*. Publications Office of the European Union.
- Ferreira, M. A. (2008). Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: Apuntes caracteriológicos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124, 141-174.

- Hernández Pedreño, M., & García Luque, O. (2017). Modelos sociales en Europa: ¿Convergencia o divergencia tras la crisis? *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, 55-71.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2022). *Estrategia Española sobre Discapacidad 2022-2030*. Gobierno de España.
- Malo, M. A., Pagán, R., & Rodríguez Álvarez, V. (2024). *Las personas con discapacidad en España: Actividad, empleo y calidad de vida*. FUNCAS.
- OCDE. (2022). *Evolving family models in Spain: A new national framework for improved support and protection for families*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c27e63ab-en>
- OMS. Organización Mundial de la Salud. (2001). *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud: CIF*. <https://iris.who.int/handle/10665/42419>
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Rodríguez Cabrero, G., Arriba González de Durana, A., Marbán Gallego, V., Moreno Fuentes, F. J., & Montserrat Codorniu, J. (2022). *ESPN thematic report on social protection for people with disabilities: Spain*. Publications Office of the European Union.

POLÍTICAS SOCIALES Y CAPACITISMO: UN ENCUENTRO DESAFORTUNADO

M^a DE LAS MERCEDES SERRATO CALERO

Universidad de Huelva

<https://orcid.org/0000-0002-2407-0172>

EVA MORAL CABRERO

Universidad Complutense de Madrid

<https://orcid.org/0000-0002-3985-8544>

MÓNICA OTAOLA BARRANQUERO

Universidad de Salamanca

<https://orcid.org/0000-0001-7277-8733>

1. INTRODUCCIÓN

La discapacidad, además de un campo de estudio teórico, es también un fenómeno presente en la sociedad y, por ello, en las políticas sociales. Gran parte de la sociedad, especialmente aquella no comprometida directamente con la inclusión de las personas con discapacidad, orienta sus prácticas y actitudes según patrones tradicionales que se fundamentan en percepciones e interpretaciones erróneas, que tienen como resultado una discriminación capacitista (Campbell, 2001).

Esta construcción social se basa en la concepción general de que el funcionamiento y las habilidades consideradas “normales” son definitorias del ser humano y, por lo tanto, las personas con discapacidad no pueden ser entendidas como tal, ni se debe esperar de ellas un futuro equiparable al de otros grupos sociales. En este sentido, la construcción de la diferencia en base a la lejanía con la norma abarca cuestiones tan amplias como la interpretación de los cuerpos, las actitudes y los comportamientos.

En el diseño de las políticas públicas, el capacitismo atraviesa las instituciones y recursos disponibles que definen las condiciones materiales de vida de aquellas personas a quienes se dirigen (Otaola Barranquero y Huete García, 2019). Por esto, con frecuencia, las políticas de protección social han reaccionado con servicios basados en medidas especiales para personas con

discapacidad y sus familias, que se han convertido en espacios segregadores y asistencialistas, escasamente centrados en la promoción de la autonomía personal y la vida independiente, y difícilmente abiertos per se, a cualquier oportunidad de inclusión social. Esto ocasiona, o debería ocasionar, profundas reflexiones sobre la naturaleza inclusiva de los sistemas de protección, finalidad a la que se deben dirigir las políticas sociales.

A pesar de la abundancia de literatura científica que evidencia los notables avances de las políticas sociales con respecto a otras desigualdades, en el contexto de la discriminación por discapacidad resulta aún insuficiente (Anaut Bravo et al., 2017). Por otro lado, urge analizar en qué medida la agenda de las políticas sociales puede estar participando en la reproducción de prácticas contrarias a la inclusión y la autonomía de esta población, generalizando ideas capacitistas en sus medidas.

A través de este capítulo, se propone un primer apartado sintetizando los principales paradigmas y modelos teóricos que a lo largo de la historia han interpretado la discapacidad. Este contexto resulta indispensable, para, posteriormente poder profundizar en el análisis de las políticas sociales actuales, explorando espacios y territorios clave para conocer la lógica capacitista de un sistema que no siempre parece preparado para recibir a todas las personas. Además, en correlación con el espíritu del volumen en que esta aportación se inserta, se realiza una aproximación de cómo el Trabajo Social, en su hacer académico y práctico, se aproxima a las familias cuya realidad se ve atravesada por una situación de discapacidad.

Las conclusiones aportan un compendio de ideas clave, orientadas a establecer líneas de futuro para generar políticas sociales inclusivas.

2. DISCAPACIDAD, NOCIONES Y CONCEPTOS CLAVE: DE MODELOS TRADICIONALES A LA DISCRIMINACIÓN CAPACITISTA

La concepción de la discapacidad ha sido estudiada ampliamente. A lo largo de la historia, diversos modelos han explicado la discapacidad desde planteamientos más o menos excluyentes y, por tanto, han producido un determinado marco de categorización y representación que ha situado a las personas con discapacidad en un espacio social ajustado al contenido de cada uno de ellos.

Tal y como recogen los trabajos de Evans et al., (2017) y Palacios (2008) la comprensión de la discapacidad ha ido evolucionando desde un entendimiento relacionado con la acción divina, propia del Modelo Moral que la

vincula al pecado y la vergüenza, a una comprensión que se sustenta en los principios de la justicia social en la que se sitúa este texto. Tal y como exponen los trabajos citados, el Modelo Médico, que sigue al Modelo Moral, se basa en los estándares de normalidad producidos por los campos científico y médico desde sus comienzos; desconsidera en su definición todo componente cultural, marcando así los límites de la atención a la población con discapacidad y señalando a la autoridad médica como única reconocida para su rehabilitación. Como parte de su evolución, el Modelo Médico-Rehabilitador incorpora la capacitación como objetivo principal de la intervención, en consonancia con los estándares productivos de finales s. XIX y principios del s. XX. Tiene, además, un marcado carácter institucionalizador. Como reacción a este, y motivado por los movimientos de lucha por los derechos civiles de finales del XX, el Modelo Social pretende la despatologización de la discapacidad, señalando el contenido social de su configuración, rechazando la segregación y apostando por la igualdad de oportunidades bajo criterios de equidad y Diseño Universal. Si bien es un modelo extendido y de gran peso en nuestro contexto, ha recibido numerosas críticas al dejar en manos de múltiples instituciones la gestión de los apoyos dirigidos a la población con discapacidad. De esta manera, el entramado asociativo de la discapacidad diseña y gestiona los recursos –siempre limitados–, para la población con discapacidad. Como reacción a este planteamiento de decisión y control sobre las vidas de las personas con discapacidad surge el Modelo de la Diversidad, que apuesta por la vida independiente y, por tanto, por la autogestión de los apoyos necesarios para su consecución desde el reconocimiento de la diversidad y la dignidad humana como valores universales. Muy alineado con esta perspectiva, el Modelo de Justicia Social añade la necesidad de analizar los sistemas de comportamiento social, en términos de opresión, así como las estructuras institucionales y las prácticas culturales para su transformación, considerando el peso de la dominación en el trato desigual hacia grupos minoritarios.

A pesar de la apuesta actual por una comprensión de la discapacidad como constructo social que pretende superar disposiciones segregadoras anteriores, la realidad es que la vida cotidiana de la población con discapacidad sigue encorsetada por ideas propias de modelos supuestamente superados (Palacios y Romañach, 2006; Olkin, 1999) que sentaron las bases de la discriminación actual, promoviendo una dependencia obligada para garantizar su supervivencia (Moral, 2021). Dicho contenido, que opera como estructura estructurada y estructurante, en términos de Bourdieu, produce lo que Ferreira y Ferrante (2010), basándose en el trabajo del sociólogo francés, denominaron el *habitus* de la discapacidad, que, imbricado con la propuesta

de dispositivo de Foucault (1991a, pp. 128-129) recogida en el trabajo de Contino (2013a), permiten un análisis del estado actual de las políticas públicas desde una perspectiva contracapacitista.

Estas herramientas teóricas nos permiten reflexionar acerca de la existencia de graves incongruencias entre los marcos normativos que atienden al bienestar, la equidad y la calidad de vida de las personas con discapacidad, y el resultado en la práctica de una condición de ciudadanía reducida (Díaz Velázquez, 2017), cuando no desarticulada, que permite la vulneración de sus derechos fundamentales en numerosos ámbitos. De esta manera, y revisando la red de elementos del dispositivo de la discapacidad, nos encontramos con la institucionalización como respuesta habitacional para muchas personas con discapacidad; instalaciones arquitectónicas que desatienden la legislación que regula la accesibilidad de los espacios públicos y privados; decisiones reglamentarias, leyes y medidas administrativas que no incorporen medidas de acción positiva; enunciados científicos que reproducen una injusticia epistémica denunciada por grupos minoritarios como el que nos ocupa; así como discursos y denominaciones que, naturalizadas, parecen producto de la casualidad, como puede ser el hecho de que el nombre con el que se suele denominar pedestremente a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que bien podría denominarse Ley de Autonomía, sea conocida como Ley de Dependencia. Los datos relativos a la educación inclusiva (Toboso et al., 2012), la atención sanitaria (Monereo, 2023; Moreno, 2023; Leturia *et al.*, 2014), el acceso al empleo (Ferreira y Cano, 2021) de la población con discapacidad en nuestro país señalan tasas de desigualdad que sonrojarian a cualquier Estado de Bienestar que se precie. El desentendimiento de grupos poblacionales en cuestiones relacionadas con la biopolítica deposita sobre la familia la responsabilidad de la gestión de la vida de quienes son categorizados desde entendimientos capacitistas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES Y DISCAPACIDAD

En las ciencias sociales se dan múltiples definiciones de las políticas públicas, entre las que se incluyen todas las acciones de gobierno u otras que pretenden abarcar las necesidades de la población. En cualquier caso, en la mayoría de las concepciones se entiende la política pública como la acción encaminada al logro de los objetivos de interés común (Ocampo, 2008) o, simplemente, las acciones o actividades que pretenden tener una influencia sobre la vida de la ciudadanía (Peters, 1982). Esta dimensión de las políticas

implica la definición de un problema social, entendido como una condición que afecta a un número significativo de personas, de modo considerado inconveniente, y que se cree que debe corregirse mediante la acción colectiva (Horton, 1995). Los problemas sociales lo son en cuanto a que se diferencian frente a los colectivos, se da una discrepancia entre lo que, como sociedad, en conjunto, se define como deseable y la situación observada, considerando que la solución es la acción colectiva.

Otras definiciones de políticas públicas incluyen una dimensión relacionada con los valores sociales y su asignación de forma autoritaria (autorizada, según algunas traducciones) (Easton, 1982). Esto supone el proceso por el que un sistema político determina y distribuye recursos, derechos y responsabilidades, los miembros de una sociedad aceptan que sea vinculante y se asignan valores, recursos económicos, beneficios sociales, derechos y privilegios. Sea cual sea la definición que se adopte sobre la política pública, todas parten del presupuesto de que la política supone la expresión de la cultura de una determinada sociedad.

Estas visiones sobre las políticas públicas permiten reflexionar sobre la elaboración e implementación de determinadas acciones destinadas principalmente a las personas con discapacidad. Este es el caso de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho a la ciudadanía y la promoción de la autonomía personal y que, a su vez, puso en marcha un conjunto de servicios y prestaciones económicas.

Los servicios previstos comprenden la teleasistencia, los servicios de ayuda a domicilio, los centros de día y de noche, el servicio de atención residencial, las terapias de promoción de la autonomía personal y la asistencia personal. Por otro lado, incluye una serie de prestaciones vinculadas a los servicios, cuidados en el entorno personal y asistencia personal. Los datos obtenidos del propio sistema nos permiten vislumbrar que las prestaciones concedidas a 31 de enero de 2026 por cuidados familiares son muchas más (737.452) que las vinculadas a la asistencia personal (12.433) (Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2026).

Desde hace más de un año se está tramitando una modificación de esta Ley cuyo proyecto tiene por título <<Proyecto de Ley por la que se modifica (...) la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, para la extensión y refuerzo de los derechos de las personas con discapacidad a la inclusión, la autonomía y la accesibilidad universal conforme al artículo

49 de la Constitución Española>>. Esta nueva propuesta parte del nuevo modelo de cuidados, también planteado en otras políticas públicas como la Estrategia de Desinstitucionalización, que busca acabar con la cultura institucional (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024).

Los cuidados hacia las personas con discapacidad se han vinculado tradicionalmente en un marco ético de cultura asistencial que concibe a las personas con discapacidad como sujetos pasivos de atención, incidiendo en un menor valor de las personas con discapacidad, poniendo el foco en la deficiencia, ignorando la importancia de la comunidad en la vida de las personas y estableciendo relaciones de poder y dominación sobre las personas con discapacidad que reciben cuidados (Cuenca y Palacios, 2024).

Aunque pretendan cambiar la concepción de los cuidados a las personas con discapacidad potenciando la vida en comunidad, ambas políticas públicas, en realidad, nacieron para hacer cumplir el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad (ONU, 2006). Este reconoce el derecho en igualdad de oportunidades de todas las personas con discapacidad a vivir en la comunidad, con opciones iguales a las demás. En su segunda parte, establece que las personas con discapacidad tienen derecho a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencia y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que, hasta el momento, no se están ofertando de manera equilibrada. Pero, hemos de considerar que las estrategias actuales trazan una hoja de ruta hacia la desinstitucionalización y la vida en comunidad que parece imposible mientras persista la cultura capacitista que delega la responsabilidad del apoyo en las familias y presenta la asistencia personal como una opción residual y marginal. Este cambio supondría una transformación de valores, responsabilidades y derechos en el diseño e implementación de las políticas sociales.

4. LA FAMILIA COMO UNIDAD CLAVE DE APOYO: CUBRIENDO LAS AUSENCIAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

A comienzos de este capítulo se realiza una síntesis sobre la evolución social y epistemológica del concepto de discapacidad. Dicha exposición debe llevarnos a la reflexión de la articulación de la percepción que sobre la discapacidad se tiene en disciplinas como el Trabajo Social, sobre todo cuando este no adopta un enfoque crítico (Serrato-Calero, 2024).

Del mismo modo, esos imaginarios sociales, que a veces incluso son imaginarios académicos y disciplinares, llegan a generar un capacitismo

interiorizado (Serrato-Calero, 2024: pp.156) por quienes diseñan y aplican las políticas sociales en materia de discapacidad.

En relación con esto, cabe señalar cómo las políticas sociales destinadas a personas con discapacidad en España han encaminado sus acciones, de manera generalizada, a los ingresos mínimos y la inserción laboral, lo cual ha ocasionado un notable déficit en áreas como la educación, los servicios sociales en un sentido amplio, o la participación social (Anaut Bravo et al, 2017). Esto deja en manos de las familias la responsabilidad de proporcionar apoyos y recursos materiales y emocionales que posibiliten una experiencia cercana a la inclusión social.

En este sentido, el caso de la mal llamada “ley de Dependencia”, analizado en el apartado anterior, no es una elección azarosa o arbitraria por parte de las autoras, sino un ejemplo claro de cómo se prioriza el asistencialismo frente a la participación o la autogestión. Esta tendencia en las políticas sociales, que replica el asistencialismo frente a la autonomía, se nutre de un contexto neoliberal que, con demasiada frecuencia, persiste en la idea de que la discapacidad es un problema individual y no social.

De otra parte, en relación con el hilo conductor de este monográfico y el origen disciplinar de gran parte de sus autoras, no es extraño recordar cómo el Trabajo Social tradicionalmente se ha vinculado a la investigación e intervención social con familias desde sus orígenes; con fluctuaciones entre los enfoques clínicos o sociales (Fernández-Rodríguez y Ponce de León Romero, 2012). La preocupación por las diferentes problemáticas familiares ha llevado a un consenso disciplinar al respecto de su abordaje, mediante el Modelo Sistémico (Palomar Villena y Suárez Soto, 1993). Si bien resulta interesante un modelo que trabaja con dimensiones relacionales de los individuos y sus familias (Viscarret, 2007), su base en la teoría general de sistemas y en la terapia familiar sistémica (Campanini y Luppi, 1991), nos sitúan en corrientes influenciadas por la medicina, el positivismo o el funcionalismo, lo que tiende a alejarnos de los enfoques basados en el Modelo Social, ya que la observancia o restauración de los sistemas no suelen implicar una crítica hacia las estructuras que originaron los problemas. La estructura social y/o cultural en que se insertan las personas solo son importantes a nivel contextual para este modelo (Palomar Villena y Suárez Soto, 1993), lo cual redundaría en la idea de una familia que debe regular y asumir todos los déficits y carencias del entorno. La combinación de unas políticas sociales deficientes y capacitistas, frente a una disciplina que coloca a las familias en la piedra angular de las soluciones termina por generar familias que funcionan como parachoques de un sistema fallido.

En este punto, es pertinente señalar la existencia de corrientes disciplinares dentro del Trabajo Social, como el Modelo centrado en la Familia, que abogan por una intervención anticapacitista, más cercana a enfoques basados en los derechos y el Modelo Social, y más alejados de postulados clínicos, medicalistas o basados en la rehabilitación de la familia (Urrea Canales et al., 2024).

En el plano de la investigación social en esta materia, resulta llamativo cómo esta familia parachoques, que asume las consecuencias de los déficits en políticas sociales de un sistema asistencialista y capacitista, es abordada por la literatura científica como una familia sobrecargada y saturada (del Álamo-Martín y Rueda-Estrada, 2022), pero no siempre se relaciona este fenómeno con el menoscabo de los derechos que este cuidado familiar supone para las personas con discapacidad; poniendo el acento de las soluciones en el aumento de las prestaciones destinadas a las familias, y no en los recursos que fomenten apoyos para la autonomía y participación de la población con discapacidad.

Realizar investigaciones sociales que no consideren a las personas con discapacidad como sujetos de derecho, sino como sujetos pasivos solo dignos de asistencia básica, redundaría en un capacitismo disciplinar que el Trabajo Social no debería tolerar, dado que esta disciplina desarrolla su práctica profesional en contacto directo con la población de personas con discapacidad.

En el año 2011, el “Informe Mundial sobre la Discapacidad” exponía la insuficiencia existente al respecto de recursos en materia de discapacidad, señalando no solo aquellos recursos políticos o materiales, sino que especificaba el recurso que suponen las y los trabajadores sociales, y cómo su falta de formación en materia de discapacidad dificultaba los procesos de inclusión (OMS, 2011). Pasadas más de dos décadas, se puede afirmar que los avances legislativos en materia de discapacidad, no se han traducido en avances que conviertan los derechos en realidades (Anaut Bravo et al., 2017: pp. 168).

5. CONCLUSIONES

La visión que las diferentes sociedades a lo largo de la historia han tenido sobre la discapacidad, como constructo social en general, y las personas con discapacidad en particular, ha tenido una notable influencia en las respuestas políticas que esta población ha ido recibiendo. En este sentido, podemos afirmar que el avance en materia de derechos ha sido muy superior al avance en materia de prestaciones, recursos y servicios que la población con discapacidad recibe en la actualidad (Ferreira y Cano Esteban, 2021).

De esta manera, y de acuerdo con Contino (2013b), entendemos que las políticas sociales son en muchos casos un intento de proveer recursos que pretenden contrarrestar la exclusión de determinados grupos sociales, como es el caso de la población con discapacidad, pero que no consiguen desplazar <<los fundamentos político-económicos de la sociedad actual>> (Contino, 2013b: p. 239), por lo que difícilmente conseguirán los objetivos para los que se han creado.

De otra parte, urge realizar reflexiones profesionales al respecto de cómo, desde dónde y en qué dirección se están realizando investigaciones e intervenciones sociales con las familias. Replicar patrones orientados hacia el asistencialismo o que relegan a las personas con discapacidad a la condición de sujetos pasivos, olvidando que son sujetos de derecho, perpetúa modelos caducos y discriminatorios que no permiten romper el pernicioso bucle de la exclusión social (Arnaut Bravo et al., 2017; García-Santesmases y Sanmiquel, 2024).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anaut Bravo, S., Arza Porras, J., & Álvarez Urricelqui, M. J. (2017). La exclusión social, una problemática estructural entre las personas con discapacidad. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, 167-181. <https://revistas.um.es/areas/article/view/308211>
- Campanini, A., & Luppi, F. (1991). *Servicio social y modelo sistémico: Terapia familiar*. Paidós.
- Campbell, F. A. K. (2001). Inciting legal fictions: Disability's date with ontology and the ableist body of the law. *Griffith Law Review*, 10, 42-62. <https://discovery.dundee.ac.uk/en/publications/inciting-legal-fictions-disabilitys-date-with-ontology-and-the-ab/>
- Contino, A. M. (2013a). El dispositivo de discapacidad. *Tesis Psicológica*, 8(1), 174-183.
- Contino, A. M. (2013b). Biopolíticas actuales en discapacidad: La estrategia de inclusión. *Liberabit*, 19(2), 235-241.
- Cuenca, P., & Palacios, A. (2024). *Estudio sobre los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios: Personas con discapacidad*.
- Cuenca Gómez, P., Palacios Rizzo, A., Álvarez Lozano, I. G., Osés Bermejo, J. J., Poyatos Pérez, R., Rojas Buendía, M. M., Ianantuony, C., & Serra, M. L. (2024). *Estudio sobre los procesos de desinstitucionalización y transición hacia modelos de apoyo personalizados y comunitarios: Personas con discapacidad*. Instituto de Derechos Humanos Gregorio Peces-Barba de

- la Universidad Carlos III de Madrid; Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. <https://hdl.handle.net/10016/49714>
- Del Álamo-Martín, M. T., & Rueda-Estrada, J. D. (2022). El cuidado y sus protagonistas: Diagnóstico de una realidad oculta. *Trabajo Social Global - Global Social Work*, 12, 1-25. <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v12.23447>
- Díaz Velázquez, E. (2017). *El acceso a la condición de ciudadanía de las personas con discapacidad en España: Un estudio sobre la desigualdad por razón de discapacidad*. Cinca.
- Evans, N. J., Broido, E. M., Brown, K. R., & Wilke, A. K. (2017). *Disability in higher education: A social justice approach*. John Wiley & Sons.
- Fernández-García, T., & Ponce de León Romero, L. (2012). *Trabajo social individualizado: Metodología de intervención*. Alianza Editorial.
- Ferreira, M. A., & Ferrante, C. (2010). El habitus de la discapacidad: La experiencia corporal de la dominación en un contexto económico periférico. *Política y Sociedad*, 47(1), 85-104.
- Ferreira, M. A. V., & Cano Esteban, A. (2021). Capacitismo neoliberal: Los derechos y las condiciones de empleo de las personas con discapacidad/diversidad funcional (PDF) en España. *Dilemata*, 36, 19-34. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000448>
- Foucault, M. (1991a). El juego de Michel Foucault. En F. Álvarez-Uría & J. Varela (Eds.), *Saber y verdad* (pp. 127-162). Ediciones de la Piqueta.
- García-Santesmases Fernández, A., & Sanmiquel Molinero, L. (2024). *Trabajo social y discapacidad: Claves para entender la intervención desde una perspectiva crítica*. Tirant lo Blanch.
- Horton, P. B., & Gerald, R. (1995). *Sociología de los problemas sociales*. El Ateneo.
- Instituto de Mayores y Servicios Sociales. (2026). *Informe mensual de gestión del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia: Datos a 28 de febrero de 2026*. Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. <https://imserso.es/el-imserso/documentacion/estadisticas/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad/estadisticas-mensual>
- Leturia Arrazola, F. J., Díaz Pérez, O., Sannino, C., & Martínez de la Erana, R. (2014). La atención sanitaria a las personas con discapacidad. *Revista Española de Discapacidad*, 2(1), 151-164. <https://www.cedid.es/redis/index.php/redis/article/view/108>
- Moral Cabrero, E. (2021). *Microagresiones capacitistas: Estudio de la discriminación por discapacidad en la vida cotidiana* [Tesis doctoral no publicada]. Universidad de Salamanca.
- Monereo Pérez, J. L., & Ortega Lozano, P. G. (2023). El modelo legal de garantía de los derechos de las personas con discapacidad en el Derecho Internacional. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, (N.º extraordinario 1), 13-58.

- Moreno Vida, M. N. (2023). Protección de la salud y atención integral a las personas con discapacidad. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, (N.º extraordinario 1), 441-477.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: Universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36-61.
- Olkin, R. (1999). *What psychotherapists should know about disability*. Guilford Press.
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Informe mundial sobre la discapacidad*. Banco Mundial. <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241564182>
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*.
- Otaola Barranquero, M. P., & Huete García, A. (2019). Capacitismo: Un fenómeno sociodemográfico. *Actas de Coordinación Sociosanitaria*, 25, 179-198. <http://hdl.handle.net/11181/6200>
- Palacios, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: Orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cinca.
- Palacios, A., & Romañach, J. (2006). *El modelo de la diversidad: La bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad de la diversidad funcional*. Ediciones Diversitas-AIES.
- Palomar Villena, M., & Suárez Soto, E. (1993). El modelo sistémico en el trabajo social familiar: Consideraciones teóricas y orientaciones prácticas. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 2, 169-184. <https://doi.org/10.14198/ALTERN1993.2.10>
- Peters, B. G. (1982). *American public policy: Promise and performance*. Franklin Watts.
- Serrato-Calero, M. M. (2024). Imaginarios sociales sobre discapacidad en trabajo social: Cuando los prejuicios nos impiden aprender. En A. García-Santesmases Fernández & L. Sanmiquel Molinero (Eds.), *Trabajo social y discapacidad: Claves para entender la intervención desde una perspectiva crítica* (pp. 143-159). Tirant lo Blanch.
- Toboso, M., Ferreira, M. A. V., Díaz, E., Fernández-Cid, M., Villa, N., & Gómez de Esteban, C. (2012). Sobre la educación inclusiva en España: Políticas y prácticas. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 6(1), 279-295.
- Urta Canales, M., Rubio Guzmán, E. M., & García Castilla, F. J. (2024). Trabajo social y menores con discapacidad: El modelo de intervención centrado en la familia. En A. García-Santesmases Fernández & L. Sanmiquel Molinero (Eds.), *Trabajo social y discapacidad: Claves para entender la intervención desde una perspectiva crítica* (pp. 101-118). Tirant lo Blanch.

Viscarret, J. J. (2007). *Modelos y métodos de intervención en trabajo social*. Alianza Editorial.

DIVERSIDAD SEXUAL Y FAMILIA: POLÍTICAS PÚBLICAS E INTERVENCIÓN SOCIAL

ALEJANDRO D. HERNÁNDEZ-MELIÁN

Universidad de La Laguna

<https://orcid.org/0000-0002-2558-620X>

1. LA DIMENSIÓN FAMILIAR DE LA DIVERSIDAD SEXUAL

Lejos de tratarse de realidades separadas, la relación entre la diversidad sexual e identidad de género y la familia condiciona la experiencia de las personas LGTBI+ tanto en lo que respecta al reconocimiento de nuevas estructuras familiares, como en el apoyo o rechazo de sus miembros. La familia sigue siendo un espacio decisivo de socialización, cuidado, convivencia y protección, pero también puede convertirse en un ámbito donde se reproducen desigualdades y violencias. Por ello, abordar la diversidad sexual e identidad de género desde una perspectiva familiar permite comprender mejor los procesos de inclusión y vulnerabilidad.

En este marco, conviene delimitar algunos conceptos clave. La diversidad sexual remite a la pluralidad de orientaciones afectivo-sexuales existentes en la sociedad, cuestionando la heterosexualidad como único modelo legítimo de deseo y vínculo. La identidad de género, por su parte, hace referencia a la vivencia del género, que puede coincidir o no con el sexo asignado al nacer. Ambos conceptos permiten comprender las realidades que integran el colectivo LGTBI+, entendido como una categoría política y social que agrupa a personas lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales y otras realidades sexogenéricas, visibilizando experiencias compartidas de desigualdad y demandas de reconocimiento.

Junto a ello, la heteronormatividad alude al sistema de normas y expectativas que sitúa a la heterosexualidad y al binarismo de género como patrón dominante. Desde esta perspectiva, la diversidad familiar hace referencia a la pluralidad de estructuras afectivas, parentales y convivenciales que existen más allá del modelo de familia nuclear heterosexual tradicional.

La literatura especializada ha señalado que las relaciones homosexuales han contribuido a cuestionar la heteronormatividad de la institución familiar, introduciendo transformaciones en la sexualidad, la filiación, la convivencia y los cuidados, aunque sin eliminar la centralidad de la familia como referente para la organización de la vida cotidiana y del apoyo afectivo y material (Pichardo, 2009b).

La evidencia empírica reciente confirma que la dimensión familiar sigue siendo un eje central para comprender la situación del colectivo. En el contexto europeo, la European Union Agency for Fundamental Rights (FRA, 2024) muestra que, entre quienes viven en familias LGTBI+ (14%), el principal problema es el reconocimiento legal de la parentalidad, mientras que un 8% menciona la discriminación vinculada a la crianza en la escuela o guardería. A ello se añade la dimensión material, en la que las personas LGTBI+ refieren con más frecuencia haber vivido temporalmente con amistades o familiares, haber pasado por algún alojamiento temporal o incluso haber dormido en espacios públicos, lo que apunta a trayectorias familiares más frágiles que las de la población general. En paralelo, el informe muestra que dos tercios (67%) sufrieron acoso, burlas, insultos o amenazas en la escuela y que aproximadamente un 30% de la población de 15 a 17 años pensó a menudo o siempre en el suicidio durante los últimos 12 meses, lo que sitúa a la familia, junto con la escuela, como un espacio decisivo para la protección o la reproducción de la vulnerabilidad sufrida.

En esta misma línea, el estudio del Pew Research Center (Minkin et al., 2025) confirma que la aceptación familiar sigue siendo desigual. Solo el 46% de las personas que han comunicado su orientación sexual o identidad de género en su entorno afirma que todos sus progenitores o las personas que les criaron les aceptaron, porcentaje que desciende al 31% en el caso de las personas trans. La aceptación también disminuye al ampliar el círculo familiar, ya que únicamente el 27% señala que su familia extensa lo ha hecho. Además, una parte significativa de la población sigue sin visibilizar su identidad en el ámbito familiar, puesto que el 23% indica que sus progenitores o cuidadores no lo saben y el 32% afirma lo mismo respecto de su familia extensa.

Los estudios centrados en las juventudes LGTBI+ refuerzan aún más esta lectura. El informe *Positive Futures*, realizado en Reino Unido (Just Like Us, 2023), concluye que el apoyo recibido en casa y en la escuela durante la adolescencia tiene efectos duraderos en la vida adulta. Quienes crecieron en entornos favorables eran casi el doble de propensos a declararse felices en la adultez (85% frente a 43%), mientras que quienes procedían de contextos no favorables presentaban peores indicadores de salud mental, mayores ni-

veles de vergüenza respecto de su identidad y menor confianza en su futuro. Además, el informe señala que una parte importante de estos jóvenes vive procesos de distanciamiento familiar y que uno de cada tres no confiaba en que una posible salida del armario fuera recibida positivamente en casa.

En España, los datos disponibles apuntan en la misma dirección. El Informe socioeconómico del Estado LGTBI+ (Calvo y Ramírez, 2025) muestra que un 20,9% declara no haber salido del armario y que la edad media de visibilización se sitúa en torno a los 20 años, una etapa vital en la que la dependencia del entorno familiar sigue siendo significativa. El propio informe subraya que esta visibilización está condicionada por el entorno familiar, educativo, laboral y social. A ello se suma que, en las experiencias de sinhogarismo, los problemas con la familia aparecen como la segunda causa, solo por detrás de la orientación sexual, lo que pone de relieve que la vulnerabilidad social del colectivo no puede entenderse al margen de las dinámicas familiares.

En conjunto, estos elementos permiten afirmar que la relación entre diversidad sexual e identidad de género y familia no puede abordarse en términos secundarios. La familia sigue siendo un espacio estructural de la experiencia LGTBI+, tanto por el apoyo, la legitimidad y el cuidado que puede ofrecer, como por su potencial para convertirse en foco de silencio, tensión o rechazo.

2. MARCO MULTINIVEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El desarrollo de las políticas públicas sobre diversidad sexual e identidad de género puede analizarse en tres niveles complementarios: el europeo, como marco orientador general; el estatal, como espacio de reconocimiento y armonización normativa; y el autonómico y local, como ámbito de implementación operativa. Esta estructura multinivel permite observar la evolución progresiva del reconocimiento jurídico del colectivo LGTBI+ y la creciente incorporación de la dimensión familiar en los distintos instrumentos.

Tabla 1. Multinivel de las políticas públicas sobre diversidad sexual y familia

Nivel	Función principal	Contenido clave	Incidencia en el ámbito familiar
Europeo	Marco orientador y de reconocimiento supranacional	Principios generales frente a la discriminación y protección jurídica de las familias LGTBI+ en contextos transfronterizos	Introduce la igualdad de trato en matrimonio, uniones, adopción, filiación y reproducción asistida

Nivel	Función principal	Contenido clave	Incidencia en el ámbito familiar
<i>Estatal</i>	Armonización normativa y ampliación de derechos	Reconocimiento general de derechos y marco de objetivos y metas frente a situaciones de vulnerabilidad	Reconoce modelos familiares no heterosexuales, identifica el rechazo familiar como factor de riesgo e impulsa medidas con proyección educativa y social
<i>Autonómico y local</i>	Desarrollo operativo y estrategias de intervención concretas	Diseño e implementación de servicios específicos; protocolos educativos; programas de atención y acompañamiento	Ofrece a las familias apoyo, orientación e intervención directa. Gran disparidad según territorio

Elaboración propia.

2.1. Europa como instrumento guía

El abordaje institucional de la diversidad sexual y de género en Europa se ha consolidado de forma progresiva a partir de dos ejes: (i) la protección frente a situaciones de discriminación y (ii) el reconocimiento de derechos ante el asistencialismo clásico.

La *Directiva 2000/78/CE* constituyó un hito para la Unión Europea a inicios de siglo, pues establecía un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, ámbito siempre prioritario para las instituciones europeas desde su fundación. Se incluía expresamente la orientación sexual entre los motivos prohibidos de discriminación, lo que ya señalaba a las personas LGTBI+ como un grupo socialmente vulnerable en un documento de primer orden normativo. Aunque su alcance se circunscribía al ámbito laboral, esta norma abrió un campo de intervención pública que posteriormente se amplió hacia otros espacios de convivencia.

Una década después, el Consejo de Europa reforzó este marco con la *Recomendación CM/Rec(2010)5*, considerada el primer instrumento europeo específico orientado a combatir la discriminación por orientación sexual o identidad de género. Este documento no vinculante, pero sí influyente sobre los países miembros, incorpora una línea específica sobre la vida familiar y privada, señalando la necesidad de la igualdad de trato en el acceso al matrimonio, las uniones de hecho, la adopción, la responsabilidad parental y las técnicas de reproducción asistida, siempre bajo el principio de no discriminación y atendiendo al interés superior del menor.

Más recientemente, la *Estrategia Europea para la Igualdad LGBTI+ 2020-2025 (renovada para el periodo 2026-2030)* de la Comisión Europea supone un

paso adicional, al articular una agenda política más integral y centrada en cuatro grandes objetivos: combatir la discriminación, garantizar la seguridad, construir sociedades inclusivas y liderar la promoción de los derechos LGBTI+ en el exterior. Estas estrategias consolidan una perspectiva transversal en cuanto al ámbito familiar, tratando de aportar protección jurídica de las familias LGTBI+ en contextos transfronterizos.

Sus metas se refuerzan, en paralelo, con el Reglamento *P9_TA(2023)0481* aprobado por el Parlamento Europeo, que reconoce la filiación y la igualdad de derechos de todas las familias en la Unión y prohíbe cualquier discriminación por la orientación afectivo-sexual de sus progenitores o por la forma en que se produjo la filiación. Esto supone que, si un Estado miembro reconoce legalmente el vínculo entre progenitores e hijos/as, los demás también deben hacerlo, garantizando en igualdad de condiciones el acceso a la educación, la sanidad, la protección social y la libertad de circulación y residencia en todo el territorio de la Unión Europea.

2.2. España como eslabón intermedio

En este contexto europeo, España ha desarrollado un itinerario normativo singular, caracterizado por avances tempranos en algunos derechos, aunque posteriormente su expansión y desarrollo se han visto fragmentados por las particularidades territoriales e ideológicas del país.

Un primer antecedente es la *Ley 13/2005*, que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo con plena igualdad de derechos y obligaciones. Esta reforma tuvo una incidencia directa en la dimensión familiar de la diversidad sexual en España, al reconocer jurídicamente modelos familiares distintos del patrón heterosexual tradicional aceptado hasta el momento (Pichardo, 2009b).

Tras ello, el desarrollo más específico de la normativa y las políticas públicas sobre diversidad sexual e identidad de género se produjo sobre todo en el ámbito autonómico, delegando las competencias *de facto* en esta materia.

La aprobación de la *Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI*, buscó precisamente establecer un marco estatal más homogéneo. Esta normativa resulta especialmente relevante en la dimensión familiar, ya que no se limita al reconocimiento individual de derechos, sino que incorpora de forma expresa la protección de la diversidad familiar. La norma refuerza la no discriminación en ámbitos como la adopción y el acogimiento, promueve

medidas de apoyo e inclusión para menores y jóvenes LGTBI+ en sus entornos familiares y reconoce que el rechazo familiar puede constituir una situación de riesgo que exige intervención pública. Asimismo, introduce una reformulación más inclusiva de la filiación y de la terminología jurídica referida a los vínculos familiares.

Siguiendo con estos esfuerzos por crear marcos generales, el Ministerio de Igualdad aprobó para el periodo 2025-2028 dos Estrategias Nacionales sobre las realidades LGTBI y Trans, en las que se aborda de manera directa o indirecta la dimensión familiar.

En primer lugar, la *Estrategia Estatal para la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI 2025-2028* trata de proyectar hacia la acción pública los entornos de socialización y convivencia del colectivo. En este sentido, se asume que la discriminación no se limita al acceso a derechos formales, sino que puede manifestarse en contextos cotidianos de relación, afectando también a las familias LGTBI+.

Uno de los aspectos más significativos es la identificación del rechazo familiar como factor de riesgo, especialmente entre adolescentes y jóvenes LGTBI+, al vincularlo con trayectorias de exclusión social, desprotección e incluso sinhogarismo. Esta cuestión es de especial interés para el análisis de las dinámicas familiares, ya que muestra que la familia puede constituir, simultáneamente, bien un espacio de apoyo o bien un foco de conflicto cuando no existen condiciones de aceptación y reconocimiento.

En paralelo, la estrategia también incorpora la diversidad familiar dentro del ámbito educativo, insistiendo en la necesidad de reforzar su presencia en los contenidos, materiales y prácticas escolares, con el fin de evitar la reproducción de modelos excluyentes y contribuir a una mayor legitimación social de las familias diversas.

En cuanto a sus orientaciones prácticas, articula distintos objetivos y medidas de acción ligados a la sensibilización, la prevención de la discriminación y la protección de las personas LGTBI+. Aunque no dedica un eje exclusivo a la familia, sí contiene propuestas con clara proyección familiar, como la prevención de situaciones de exclusión que afectan a menores y jóvenes LGTBI+, el refuerzo de respuestas institucionales ante contextos de vulnerabilidad y la incorporación de la diversidad familiar en la acción educativa.

Y, en segundo lugar, la *Estrategia para la inclusión social de las personas trans 2025-2028* no desarrolla la familia como un eje específico de intervención, pero sí permite identificar su relevancia de forma indirecta. Al centrarse

en ámbitos como la educación, la sanidad, el empleo y la vivienda, se parte de la idea de que la inclusión social de las personas trans depende de la existencia de entornos de apoyo y protección, especialmente en la infancia y la juventud. En este sentido, su interés para el análisis familiar reside más en lo implícito que en un tratamiento expreso de la familia. No obstante, se refuerza la necesidad de respuestas públicas cuando los apoyos primarios fallan.

2.3. Comunidades Autónomas para el desarrollo operativo

Las Comunidades Autónomas son las que han asumido, *de facto*, el desarrollo más operativo de las políticas públicas sobre diversidad sexual e identidad de género en España. La descentralización competencial ha favorecido que sean los gobiernos autonómicos quienes diseñen e implementen buena parte de las medidas vinculadas a educación, sanidad, servicios sociales, empleo o igualdad, configurando así un mapa normativo y de intervención fragmentado entre territorios (Alventosa, 2015).

Tanto en el contenido de las leyes como en su grado de desarrollo reglamentario, financiación y aplicación efectiva, las autonomías distan mucho entre sí (Hernández-Melián, 2023), lo que ha dado lugar a que la garantía de derechos específicos dependa del lugar de residencia, de la orientación ideológica de los gobiernos autonómicos y de la capacidad institucional para traducir las normas en dispositivos concretos de intervención. Se podría decir, en este contexto, que existen 17 modelos de abordaje sobre la diversidad sexual e identidad de género en España. A continuación, se mencionan algunos ejemplos destacados.

Andalucía tiene vigente en la actualidad su *I Estrategia para la Igualdad de Trato y no Discriminación de las personas LGTBI y sus familiares 2024-2028*, que introduce al entorno familiar como sujetos directos de la acción pública y contempla campañas sobre diversidad sexogenérica, guías de intervención y protocolos de actuación coordinada.

En la Comunitat Valenciana, el programa *Orienta* presta asesoramiento y apoyo a personas LGTBI+, sus familiares y personas allegadas, lo que muestra una traducción práctica de la política pública hacia el acompañamiento del entorno próximo. En el País Vasco, el servicio *Berdindu* ofrece asesoramiento a familiares, además de grupos de apoyo para familias, reforzando una intervención que no se dirige solo al sujeto individual, sino también a su red de convivencia. En Navarra, el servicio público *Kattalingune* se ha consolidado como recurso de atención y asesoría LGTBI+ con presencia territorial

ampliada, dentro de un modelo autonómico que ha ido institucionalizando la atención especializada.

La dimensión familiar, en muchos contextos autonómicos, aparece vinculada a la protección de menores y al acompañamiento en procesos de identidad de género. En Canarias, la *Ley 2/2021* prevé en su Título VI medidas sobre la protección de la diversidad familiar, adopción y acogimiento y violencia, insistiendo en su articulado en la integración familiar y social y en la inclusión de esta cuestión en los programas de apoyo a las familias. Además, en Canarias, el *Protocolo para el acompañamiento al alumnado Trans** se sitúa en el ámbito educativo para trabajar el bienestar y la seguridad del alumnado en un marco donde la relación con las familias resulta clave.

En la Comunidad de Madrid, el *Programa de Información y Atención LGTBI* incorpora la intervención social y psicológica individual, de pareja, familiar y grupal, ofreciendo apoyo específico a familias con hijos o hijas LGTBI+. Asimismo, el Ayuntamiento de Madrid, mediante los Centros de Apoyo a las Familias, ofrece el *Programa de Atención Integral a Familias LGTBIQ+*, específicamente orientado a mejorar la atención a estas familias y promover su visibilización social, aunque no existe una gran transparencia sobre su contenido y ejecución real en los repositorios web.

En Cataluña, el servicio público *Xarxa SAI LGBTI+* atiende tanto a personas LGBTI+, como a su entorno y a profesionales de ámbitos clave, complementando su actividad con guías específicas para incorporar la perspectiva LGBTI+ a los recursos destinados a la infancia y adolescencia de la Generalitat.

En La Rioja, una de las políticas públicas más relevantes en esta materia es el Centro LGTBI+, concebido como un servicio público dirigido a personas del colectivo, entidades sociales y también a sus entornos familiares y afectivos, ofreciendo apoyo social, psicológico, sexológico y jurídico. Junto a él, en el ámbito educativo existen instrumentos de prevención y actuación frente a la discriminación por orientación sexual que contemplan expresamente a las familias dentro de la comunidad educativa, mostrando así una incorporación operativa de la dimensión familiar en la respuesta institucional riojana.

En Castilla-La Mancha se dispone del *Servicio de atención integral a personas LGTBI*, que se dirige expresamente a personas del colectivo, sus familias y personas allegadas, tratando de institucionalizar el acompañamiento familiar dentro de un dispositivo público estable de información, apoyo y orientación.

En Aragón, la dimensión familiar aparece tanto en el plano normativo como en la intervención. La *Ley 18/2018* afirma expresamente que pretende

abarcando toda la vida de una persona LGTBI+ y sus familias, considerando a las familias con menores LGTBI+ como aquellas de especial consideración en las políticas de protección. A ello se suman medidas concretas, como la financiación pública de proyectos destinados a generar espacios de apoyo, asesoramiento y empoderamiento para personas LGTBI+ y sus familias. Asimismo, en el ámbito educativo se prevén actuaciones y protocolos que incorporan la protección del alumnado y de las familias frente a situaciones discriminatorias, así como la sensibilización de la diversidad familiar en los entornos educativos.

Por último, a nivel más local, el *Marco Estratégico Insular de Atención a la Diversidad LGBTIQA+ de Tenerife 2025-2030* incorpora de forma expresa la diversidad familiar dentro de su enfoque general y prevé medidas concretas en este ámbito, como jornadas de trabajo con asociaciones de familias, encuentros entre familias con infancias y adolescencias LGBTIQA+, campañas de sensibilización sobre diversidad familiar y la elaboración de un manual de buenas prácticas para el acompañamiento a las familias diversas. De este modo, se integra a la familia como espacio específico de intervención pública.

Más allá de sus diferencias, estos casos permiten observar que la incorporación de la dimensión familiar en las políticas públicas LGTBI+ no es homogénea, sino que depende del grado de institucionalización de los recursos, de la voluntad política y de la prioridad concedida a la intervención sociofamiliar en cada territorio.

En conjunto, estos marcos europeos, estatales y autonómicos muestran que las políticas públicas sobre diversidad sexual e identidad de género han contribuido a ampliar el reconocimiento institucional de la pluralidad familiar más allá del modelo heterosexual tradicional, construyendo estructuras legales y de intervención sobre las diferentes formas de familia.

3. CLAVES EN LA INTERVENCIÓN SOCIAL

Las políticas públicas sobre diversidad sexual e identidad de género inciden en la familia modificando los marcos sociales desde los que se interpreta la legitimidad de los vínculos, el cuidado y la pertenencia. En este sentido, las políticas públicas amplían derechos y contribuyen a reconocer las condiciones en las que las familias viven, acompañan o rechazan a sus miembros LGTBI+.

En este sentido, la diversidad sexual no queda al margen de la institución familiar, más bien obliga a repensar sus formas de organización, convivencia

y cuidado más allá del modelo heterosexual (Pichardo, 2009a). Esa transformación tiene un alcance político evidente, pues cuando las instituciones reconocen nuevas realidades afectivas y parentales, también deslizan los límites de lo que socialmente se entiende por familia legítima.

Con ello, el impacto de las políticas públicas en la familia no es lineal ni necesariamente positivo en todos los casos. Algunos estudios internacionales han evidenciado que el rechazo familiar en la adolescencia se asocia con peores resultados de salud y mayor vulnerabilidad en jóvenes del colectivo, mientras que en población trans y de género no normativo, el rechazo familiar incrementa el riesgo de intento de suicidio y de consumo de sustancias como forma de afrontamiento (Klein y Golub, 2016; Ryan et al., 2009).

Desde esta perspectiva, la intervención social debe actuar cuando el conflicto familiar ya ha derivado en ruptura, expulsión o exclusión severa, pero también centrarse de manera prioritaria en la prevención y al fortalecimiento de los vínculos familiares.

La evidencia disponible hasta la fecha muestra que la aceptación familiar durante la adolescencia se relaciona con mayores niveles de autoestima y salud, además de reducir riesgos de depresión y estrés. Esto sitúa a la familia como un espacio estratégico para la intervención social por su peso en la socialización primaria y por su capacidad para amortiguar o agravar situaciones de vulnerabilidad que experimentan las personas LGTBI+, especialmente en edades tempranas.

En este marco, una primera implicación para la intervención social es la necesidad de desarrollar y mejorar los *programas de acompañamiento familiar* que ayuden a superar la dicotomía aceptación/rechazo. Las respuestas familiares no son estáticas en el tiempo, estando mediadas por miedos, desconocimiento y creencias previas. Por ello, las líneas más interesantes de intervención desde el Trabajo Social y profesiones afines son aquellas que combinan información, apoyo emocional, orientación práctica y trabajo sobre conductas concretas dentro de la vida cotidiana (Ryan, 2012).

Una segunda implicación es el *enfoque intersectorial* que debe adoptar la intervención social. La influencia de la familia sobre el bienestar de jóvenes LGTBI+ se aborda, en muchos casos, desde los servicios y recursos sociales del Tercer Sector. Ahora bien, estos deben coordinarse con el sistema educativo, la atención sanitaria y los dispositivos comunitarios disponibles para asegurar la integridad de la atención social, especialmente cuando se vinculan a realidades en riesgo de vulnerabilidad o exclusión (Newcomb et al., 2019).

De ello se derivan varias líneas de intervención, que considerando lo relatado hasta el momento adquieren protagonismo para su desarrollo desde los espacios profesionales en el ámbito social:

- Impulso de dispositivos específicos de orientación y mediación familiar municipales.
- Incorporación sistemática de contenidos sobre diversidad sexual y de género en programas formativos de familias, programas de parentalidad positiva y recursos comunitarios varios.
- Formación especializada de profesionales del Trabajo Social, la Educación o la Psicología para intervenir con familias atravesadas por conflictos vinculados a la diversidad sexual.
- Refuerzo de itinerarios de apoyo para adolescentes y jóvenes LGTBI+ cuando el entorno familiar no garantiza condiciones mínimas de protección.
- En caso de menores tutelados/as en acogimiento, promover modelos de parentalidad que ayuden a familias de acogida y profesionales a generar contextos seguros.

El principal reto para la intervención social consiste en abordar la diversidad sexual y la identidad de género como un asunto colectivo, comunitario y atravesado por políticas multinivel. El acompañamiento a las personas LGTBI+ requiere intervenir también en las relaciones y prácticas familiares que condicionan la experiencia de apoyo o rechazo.

4. CONCLUSIONES

Las políticas públicas sobre diversidad sexual e identidad de género han contribuido a desplazar los límites tradicionales desde los que se definía la familia, incorporando progresivamente otras formas de vínculo, convivencia y reconocimiento. Este proceso ha abierto cierta transformación institucional, pero también ha puesto de manifiesto que la diversidad familiar sigue estando atravesada por desigualdades y tensiones. Analizar estas políticas multinivel permite comprender mejor cómo se articulan en la práctica los apoyos, los conflictos y las situaciones de vulnerabilidad en el seno familiar.

A partir de ello, el reto principal pasa por fortalecer la conexión entre el reconocimiento normativo y los recursos públicos de intervención social. La existencia de marcos legales y estrategias institucionales resulta importante, pero su alcance depende de su traducción en medidas concretas y accesibles para las personas y sus entornos familiares.

En este escenario, la intervención social debe acompañar en procesos de conflicto, mediar en contextos de rechazo y reforzar funciones de cuidado y protección, sin descuidar la prevención. La consolidación de políticas sobre la diversidad familiar es, en última instancia, una condición necesaria para avanzar hacia la igualdad efectiva del colectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alventosa, J. (2015). La regulación de la identidad de género en las Comunidades Autónomas. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2, 745-760.
- Calvo, K., & Ramírez, J. M. (2025). *Estado LGTBI+ 2025: Informe socioeconómico*. Federación Estatal de Lesbianas, Gais, Trans, Bisexuales, Intersexuales y Más (FELGTBI+). <https://felgtbi.org/que-hacemos/investigacion/estado-lgtbi/>
- Comisión Europea. (2020). *Unión de la igualdad: Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025* (COM(2020) 698 final). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>
- Comisión Europea. (2025). *LGBTIQ+ equality strategy 2026-2030*. https://commission.europa.eu/publications/lgbtiq-equality-strategy-2026-2030-0_en
- Consejo de Europa. (2010). *Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity*. <https://search.coe.int/cm?i=09000016805cf40a>
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. (2000). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 303, 16-22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32000L0078>
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2024). *LGBTIQ equality at a crossroads: Progress and challenges. EU LGBTIQ Survey III*. Publications Office of the European Union.
- Hernández-Melián, A. (2023). Análisis y clasificación de las políticas de empleo para personas trans en España: Marco europeo y regulación autonómica. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 18(1), 115-132. <https://doi.org/10.14198/obets.22770>
- Just Like Us. (2023). *Positive futures: How supporting LGBT+ young people enables them to thrive in adulthood*. <https://justlikeus.org/positive-futures-report-lgbt/>
- Klein, A., & Golub, S. A. (2016). Family rejection as a predictor of suicide attempts and substance misuse among transgender and gender non-

- conforming adults. *LGBT Health*, 3(3), 193-199. <https://doi.org/10.1089/lgbt.2015.0111>
- Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio. (2005). *Boletín Oficial del Estado*, 157, 23632-23634. <https://www.boe.es/eli/es/l/2005/07/01/13>
- Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales. (2021). *Boletín Oficial del Estado*, 156, 78538-78585. <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2021/06/07/2>
- Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. (2023). *Boletín Oficial del Estado*, 51, 30452-30514. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/28/4>
- Ministerio de Igualdad. (2025). *Estrategia para la inclusión social de las personas trans 2025-2028*. <https://www.igualdad.gob.es/estrategia-para-la-inclusion-social-de-las-personas-trans-2025-2028/>
- Ministerio de Igualdad. (2026). *Estrategia estatal para la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI 2025-2028*. <https://www.igualdad.gob.es/estrategia-estatal-para-la-igualdad-de-trato-y-no-discriminacion-de-las-personas-lgtbi-2025-2028/>
- Minkin, R., Horowitz, J., Lin, L., & Braga, D. (2025). *The experiences of LGBTQ Americans today*. Pew Research Center.
- Newcomb, M. E., LaSala, M. C., Bouris, A., Mustanski, B., Prado, G., Schragger, S. M., & Huebner, D. M. (2019). The influence of families on LGBTQ youth health: A call to action for innovation in research and intervention development. *LGBT Health*, 6(4), 139-145. <https://doi.org/10.1089/lgbt.2018.0157>
- Pichardo, J. I. (2009a). *Entender la diversidad familiar: Relaciones homosexuales y nuevos modelos de familia*. Bellaterra.
- Pichardo, J. I. (2009b). (Homo)sexualidad y familia: Cambios y continuidades al inicio del tercer milenio. *Política y Sociedad*, 46(1/2), 143-160.
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 14 de diciembre de 2023, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, al Derecho aplicable, al reconocimiento de las resoluciones y a la aceptación de los documentos públicos en materia de filiación y a la creación de un certificado de filiación europeo, P9_TA(2023)0481. (2023). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0481_ES.html
- Ryan, C. (2012). *Helping diverse families learn to support their LGBTQ children to prevent health and mental health risks and promote well-being*. Family Acceptance Project; San Francisco State University. sfsu.edu
- Ryan, C., Huebner, D., Díaz, R. M., & Sanchez, J. (2009). Family rejection as a predictor of negative health outcomes in White and Latino lesbian, gay, and bisexual young adults. *Pediatrics*, 123(1), 346-352. <https://doi.org/10.1542/peds.2007-3524>

BLOQUE V.
FAMILIAS EN CONTEXTOS
DE VIOLENCIA, EXCLUSIÓN Y
VULNERABILIDAD

CUANDO LA FAMILIA (DES)PROTEGE. ACERCAMIENTOS SITUADOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN CONTRA LAS VIOLENCIAS MACHISTAS¹

ANA ALCÁZAR-CAMPOS

Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0001-6835-3927>

LORENA VALENZUELA-VELA

Universidad de Granada

<https://orcid.org/0000-0001-7512-1710>

MARTA FUENTES-HERREROS

Universidad de Granada

1. ACERCAMIENTO A LAS VIOLENCIAS MACHISTAS

Hablar en el contexto del Estado español de las violencias machistas² es hablar del movimiento feminista y su articulación e incidencia con las políticas públicas que intentan dar respuestas a esta realidad. En nuestro país, aunque encontramos avances interesantes en los años previos a la Guerra Civil (Merino Hernández, 2016), no sería hasta los años ochenta del s. XX, con la configuración del Estado de Bienestar, de carácter familista (Flaquer, 2004), cuando surgen los organismos que impulsan las políticas de igualdad (como el Instituto de la Mujer). Estos, junto con algunas voces provenientes del movimiento feminista y, particularmente, de los grupos de mujeres organizados en torno a la violencia contra las mujeres, tuvieron un papel relevante en la sensibilización social y en la presión para que este tema pasara a formar parte de la agenda política española (Valiente, 2006).

De esta forma, asistimos a la institucionalización de las demandas del movimiento feminista, mediante la dotación de recursos (centros de acogida), la

¹ El presente capítulo forma parte del Proyecto PID2023-148552OB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE.

² Empleamos el término “violencias machistas” en este documento siguiendo lo recogido en la *Estrategia estatal para combatir las violencias machistas 2022-2025* y la renovación y actualización del *Pacto de Estado contra la Violencia de Género* aprobada en 2025.

aprobación de planes y, posteriormente, de leyes. Este desarrollo institucional llega a su punto más álgido con la aprobación de la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, así como con las medidas que de ella se derivan: refuerzo del sistema de protección, creación de juzgados especializados, respuesta integral, etc.

No obstante, este proceso está acompañado de un adelgazamiento del movimiento feminista y de su papel en las reivindicaciones en esta materia que, en muchos casos, se limitan a la manifestación del 25N. Esto cambia con las Huelgas Feministas de 2018 y 2019, no solo en lo relativo a las violencias machistas, con especial incidencia en las violencias sexuales, sino en la rearticulación y visibilización del movimiento feminista que, de nuevo, está en las calles.

Asimismo, la movilización generada en torno al caso de La Manada supone un punto de inflexión en las demandas feministas acerca de la violencia sexual (Faraldo Cabana y Acale Sánchez, 2018). Denuncias recientes acerca de la violencia institucional (Ávila Cantos et al., 2025) y la visibilización de la violencia vicaria (Porter y López Angulo, 2002; Vaccaro, 2023) que culpabiliza y arrincona a las madres, han vuelto a poner sobre la mesa la necesidad de problematizar el papel del Estado en las respuestas a las violencias machistas.

Un rol al que nos aproximamos mediante un breve acercamiento a las normativas que se ocupan de las violencias machistas, con especial incidencia en aquellas donde aparece la familia, sobre todo en lo relativo a los hijos e hijas. A continuación, presentamos algunas investigaciones que recogen y denuncian la desprotección que la concepción más tradicional de familia puede llevar aparejada, conectándolo, en las conclusiones, con el rol de los y las profesionales del Trabajo Social.

Así, mediante este trabajo pretendemos contribuir a la crítica en torno a cómo, desde las propias políticas públicas, y sobre todo a partir de su aplicación, en la protección a las mujeres víctimas de violencias machistas sigue operando una construcción tradicional de la familia que, en última instancia, las vulnerabiliza, a ellas y a sus hijos e hijas.

2. LA FAMILIA EN LA NORMATIVA QUE ABORDA LAS VIOLENCIAS DE GÉNERO/MACHISTAS

La principal norma que aborda la violencia de género en nuestro país es la *Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. En esta, si bien no aparece la familia nombrada como

tal, sí se hace referencia a la tutela de las víctimas de violencia, incluida la violencia contra las niñas, niños y adolescentes, especialmente en lo referente a la violencia vicaria.

Este enfoque se amplía en el *Pacto de Estado contra la violencia de género*, aprobado en 2018, derivado de la entrada en vigor del Convenio de Estambul. El Pacto se posiciona en contra del falso Síndrome de Alienación Parental (en adelante, SAP) en su Eje 2.6 (Justicia). Lo hace, en concreto, en su medida 129:

Realizar aquellas actuaciones que sean necesarias para evitar que el denominado “Síndrome de Alienación Parental” pueda ser tomado en consideración por los órganos judiciales, fomentando el conocimiento entre los operadores jurídicos del significado de dicha expresión. El SAP carece de base científica y está excluido de los catálogos de enfermedades científicamente reconocidas, por lo que será inadmisibile como acusación de una parte contra la otra en los procesos de Violencia de Género, separación, divorcio o atribución de custodias a menores.

El Eje 4 –Intensificar la asistencia y protección de menores– enlaza las medidas relativas a las mujeres que sufren violencia de género con las de protección a sus hijos e hijas. Este blindaje se ha visto reforzado en la renovación del Pacto de Estado (2025), que amplía las medidas de protección para que los/las menores sean reconocidos/as plenamente como víctimas directas. En este marco, también se incluyen medidas para que la custodia compartida, no se imponga, de ninguna forma, en casos de violencia de género « en los supuestos previstos en el artículo 92.7 del Código Civil, y que no pueda adoptarse, ni siquiera provisionalmente, si está en curso un procedimiento penal por violencia de género y existe orden de protección» (medida 203).

A pesar de lo anterior, las actuaciones judiciales siguen siendo débiles en relación con la suspensión de visitas o la retirada de custodia. Según las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial, solo el 15,36% de las medidas civiles adoptadas en casos de violencia de género en el primer trimestre de 2025 incluyeron la suspensión del régimen de visitas (13,65% en el segundo trimestre), cifras que reflejan un estancamiento respecto al 14,27% registrado en 2024.

Recuperando estas carencias y críticas, se aprueba la *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Además, está en estudio el *Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de violencia vicaria*, que vienen a atender las demandas de protección a las infancias frente a las violencias. En estas normas, la familia

tiene un papel fundamental, ya que es considerada la unidad básica de la sociedad y el medio natural para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes (como queda recogido en el capítulo III de la Ley Orgánica 8/2021). Por este motivo, se establece que debe ser un ámbito prioritario de intervención de las administraciones públicas para prevenir la violencia.

Estas normativas suponen un avance importante en materia de protección a las infancias, abordando varios elementos que cuestionan la concepción de la familia como un agente de protección, siempre y en cualquier situación. Por ejemplo, la Ley Orgánica 8/2021 introduce el ejercicio de la parentalidad positiva, que es entendido como el comportamiento de los progenitores fundamentado en el interés superior del menor, orientado a su desarrollo en un entorno afectivo y sin violencia (art. 26.3 a). Asimismo, se rechaza explícitamente el uso de planteamientos sin aval científico, como el síndrome de alienación parental, para imponer custodias compartidas no acordadas o en situaciones de conflicto (art. 26.3 a).

En ambas leyes, la familia aparece como un espacio que puede tanto proteger como poner en riesgo a las personas que la componen. Es por esto que se hace hincapié en que, en situaciones de ruptura y violencia, los poderes públicos deben garantizar el bienestar de los y las menores. La actualización del Pacto de Estado en 2025 da un paso más al establecer la inadmisibilidad de teorías sin aval científico como el SAP en cualquier proceso de atribución de custodias, fundamentándose en el interés superior del menor protegido por la Ley Orgánica 8/2021. Así mismo, y de manera novedosa, en esta se reconoce que la violencia que sufren las madres afecta directamente a los y las menores, quienes deben ser considerados también víctimas, es por ello que deben permanecer con ellas para su recuperación (art. 29. 2).

Derivado de lo anterior, la Ley Orgánica 8/2021 modifica el artículo 158 del Código Civil, con el fin de que el Juez pueda acordar la suspensión cautelar en el ejercicio de la patria potestad y/o el ejercicio de la guarda y custodia, la suspensión cautelar del régimen de visitas y comunicaciones establecidos en resolución judicial o convenio judicialmente aprobado y, en general, las demás disposiciones que considere oportunas, a fin de apartar al o la menor de un peligro o de evitarle perjuicios en su entorno familiar o frente a terceras personas, con la garantía de la audiencia de la persona menor de edad.

Por su parte, el *Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de violencia vicaria* profundiza en esta protección hacia los y las menores, al entender que la violencia vicaria es aquella violencia ejercida sobre los/las hijos/as, descendientes, ascendientes o hermanos/as de la mujer con el fin de causarle a ella el mayor daño posible (art. 1.4). Extendiendo la protección no

solo a los hijos e hijas, sino también a nietos/as, abuelos/as y otros allegados de la víctima. Entre las medidas más destacadas se encuentran:

- Suspensión inmediata de visitas cuando existan indicios de violencia de género.
- Prohibición de visitas no supervisadas en situaciones de riesgo.
- Revisión reforzada de la idoneidad parental en contextos de violencia.
- Mayor coordinación entre juzgados de violencia sobre la mujer y juzgados de familia.
- Medidas de apoyo psicológico, acompañamiento y reparación para los y las menores víctimas.

Sin embargo, a pesar de reconocer que estas medidas problematizan el tradicional rol otorgado a las familias en casos de violencia de género, esto es, el entenderlas como espacios de protección, en la práctica, nos encontramos que el sistema judicial sigue partiendo de preconcepciones que culpabilizan y criminalizan a las mujeres, tal y como veremos a continuación.

3. CUANDO LA FAMILIA DESPROTEGE: LA VIOLENCIA VICARIA Y EL FALSO SÍNDROME DE ALIENACIÓN PARENTAL

A pesar de la aprobación de la *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, dirigida a la prevención, denuncia y erradicación de la vulneración de los derechos de la infancia y adolescencia, nos seguimos encontrando en nuestro país con un sistema de protección a la infancia y la adolescencia lastrado, entre otras cuestiones, por la invisibilización de esta violencia (Carrillo Izquierdo, 2020) o por la dispersión normativa y competencial que dificulta el acceso al sistema (Argelich Comelles, 2017).

En este contexto, que ya presenta dificultades en su aplicación³, aparece la violencia vicaria como una de las manifestaciones de la violencia machista. La psicóloga feminista Sonia Vaccaro la define como:

aquella violencia que se ejerce sobre los hijos para herir a la mujer (...) Es a la mujer a la que se quiere dañar y el daño se hace a través de terceros, por interpósita persona. El maltratador sabe que dañar, asesinar a los hijos/hijas, es asegurarse de que la mujer no se recuperará jamás. Es el daño extremo (Vaccaro, 2016, párr. 5).

³ Algo que ya se denunciaba para el caso específico de La Rioja en el año 2015 (Raya Díez y Caparrós Civera, 2015).

La traemos aquí haciéndonos eco del trabajo llevado a cabo por Débora Ávila et al. (2022), donde ponen de manifiesto la vinculación entre violencia institucional y violencia vicaria. En su investigación, basada en el análisis detallado de sentencias y expedientes de mujeres que habían perdido la custodia de sus hijos e hijas por intentar protegerlos/as, las autoras denuncian cómo se sigue usando el falso Síndrome de Alienación Parental (SAP), una teoría que carece de aval científico, para deslegitimar los relatos de los y las menores en el Sistema judicial y, de esa forma, poder culpabilizar a sus madres de manipularlos/as.

Una consecuencia grave de su uso sería la retirada de la custodia a las madres, mediante la práctica de los denominados «arrancamientos» de sus hijos/as, así como la criminalización de estas mujeres cuando intentan proteger a sus hijos e hijas de sus agresores. De esta forma, a pesar de que en nuestra normativa prevalece «el interés superior del menor» este se ve vulnerado y, desde el sistema de justicia, se incumple con el deber de diligencia debida, mostrando cómo en el sistema judicial sigue prevaleciendo una concepción tradicional e idealizada de la familia, incluso a costa de la vulneración de los derechos y la seguridad de las niñas, niños y adolescentes. Dándose situaciones en el ámbito judicial español, en las que madres que denuncian posibles casos de violencia o abuso ven cuestionada su credibilidad y acaban perdiendo la custodia de sus hijos e hijas. En algunos de estos casos, la alegación de interferencias parentales o categorías afines al SAP ha derivado en cambios de custodia a favor del progenitor denunciado, evidenciando la persistencia de estos marcos interpretativos en la práctica judicial.

Algunas de las formas que las autoras (Ávila et al., 2022) identifican para sostener esa imagen, a partir de su análisis documental, serían:

- a) Recurrir al mito de la «familia unida» frente a la necesidad de garantizar la seguridad de los y las menores. Esta visión impone la idea de que el «interés superior del menor» equivale siempre a preservar el contacto con el padre, incluso cuando existen indicios claros de que este es violento o abusivo.
- b) Clasificar la situación de violencia de género como un «conflicto familiar». Esto implica la banalización de las agresiones, tanto hacia las mujeres como de sus hijos e hijas, que son abordadas como simples desacuerdos entre una pareja tras un divorcio o separación, así como, la negación de las desiguales relaciones de poder atravesadas por el género, presentando la situación como una disputa entre iguales.

- c) Partir de una concepción tradicional de la familia, en cuanto a los roles y estereotipos de género. Esto determina diferentes obligaciones que son atribuidas a madres y padres. Así, las madres son concebidas como garantes del vínculo familiar, atribuyéndoseles en exclusividad la tarea de preservar la relación paternofilial, incluso en aquellos casos en los que existan antecedentes de maltrato. Los padres, mientras tanto, aparecen amparados por un orden social que les dota de credibilidad absoluta, presentándolos como varones que «luchan por sus hijos», independientemente de la historia previa de maltrato.

Frente a estas concepciones idealizadas, Ávila et al. (2022) en su trabajo identifican la familia como el ámbito de mayor riesgo de violencia sexual para las infancias, algo que avalan otras investigaciones (Lameiras Fernández et al., 2008; Ferragut et al., 2022), lo que se contrapone contraponiéndose a la idea de la familia como refugio, subrayando que es en el entorno cercano y familiar donde se producen la mayoría de las agresiones sexuales contra la infancia.

Frente a esto, se propone que la familia sea entendida como un espacio que solo es beneficioso si garantiza la integridad física, psíquica y moral de sus miembros más vulnerables. Desde esta perspectiva:

- La infancia debe ser vista como un agente de derechos y no como un objeto moldeable o un apéndice de sus padres.
- El entorno familiar adecuado es aquel que está libre de violencia, y el derecho a no ser separado de los progenitores debe tener como excepción necesaria los casos de maltrato y abuso.

Así mismo, otras autoras, como Begoña Pernas y Marta Román (2022, pág. 10) sostienen que «la relación entre violencia vicaria y justicia es tan íntima que muchas pensadoras y activistas hablan de la connivencia entre la violencia vicaria y la violencia institucional contra las mujeres», haciéndose eco, a su vez, de las conclusiones del I Encuentro Estatal sobre Violencia Vicaria y Violencia de Género Institucional en España (2021)⁴.

En definitiva, se trata de un ejemplo de violencia institucional, dado que su permanencia y actual reconocimiento deriva de la inacción por parte de los órganos judiciales (algo en lo que también insiste Tania Sordo Ruiz, 2022). De hecho, como decíamos antes, no es hasta 2021, con la aprobación de la *Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, que se incluye una medida clave: cuando

⁴ Para más información consultar: <https://encuentrovvi.org/>.

haya indicios fundados de que los hijos e hijas conviven con situaciones de violencia de género, la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, debe suspender el régimen de visitas del autor de la violencia respecto a los y las menores que dependan de él. En octubre de 2025, el Consejo de Ministros aprobó el *Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en Materia de Violencia Vicaria*, actualmente en trámite. Este texto puede suponer, cuando se publique, un avance relevante porque refuerza la protección de los y las menores y busca evitar que sean utilizados para infligir daño a la madre. No obstante, tendremos que estar vigilantes para valorar su aplicación efectiva, algo que, como hemos visto, no suele darse en un contexto atravesado por estereotipos de género.

4. REFLEXIONES FINALES Y CONEXIONES CON EL TRABAJO SOCIAL

En este capítulo hemos visto cómo, a pesar de que hemos avanzado en todo lo relacionado con el abordaje de las violencias machistas, en la cultura jurídica (Canieyes Gamundí, 2023) siguen prevaleciendo los estereotipos de género que sustentan la imagen de las madres como manipuladoras y de la familia como un espacio de protección. No obstante, queremos destacar que, si bien esto está muy presente en el ámbito judicial, en muchas ocasiones, la vía de entrada de mitos como el falso SAP suele ser a través de los informes psicosociales elaborados por los y las profesionales, entre ellos y ellas, del Trabajo Social (Save the Children, 2012; Ávila et al., 2022).

Esto ha hecho que distintos Colegios Profesionales de Trabajo Social se pronuncien, destacando especialmente la aprobación por parte del Consejo General de Trabajo Social de un *Decálogo sobre el supuesto síndrome de alienación parental* (2020). Dicho documento justifica su existencia ante el incremento detectado en España (desde el año 2000) de procesos judiciales de cambio de custodia de menores por vía judicial, al amparo de este falso síndrome. Diversos informes de equipos psicosociales, de PEF (Punto de Encuentro Familiar), de Centros de Atención a la Infancia y a la Familia y de servicios sociales generales han recurrido a este falso síndrome o sus variantes terminológicas (interferencias parentales, manipulación, instrumentalización, alienación, etc.) para evaluar situaciones donde hay conflicto parental, en las que «en la práctica hay una fuerte prevalencia de aplicación en casos de violencia de género, maltrato hacia los menores y abusos hacia las y los menores» (202, pág. 1).

Debido a esto, desde el Consejo General de Trabajo Social se propone, entre otras cuestiones: prohibir el uso y aplicación del SAP en los informes de valoración, así como los diagnósticos basados en cualquier eufemismo equivalente (interferencias parentales, preocupación mórbida de la madre, conflictos parentales, instrumentalización de los menores, madre alienadora, madre manipuladora, madre que impide o dificulta el vínculo paterno, alienación parental, etc.), ya que constituyen una forma de violencia institucional; e instar a «analizar cada caso en profundidad y si hay ese tipo de denuncias (malos tratos, abusos sexuales intrafamiliares) primero buscar indicadores que las corroboren, antes de desecharlas» (2020, pág. 2).

Desde el ámbito del Trabajo Social, consideramos fundamental seguir denunciando, visibilizando y posicionándonos frente al uso de este supuesto síndrome que, desde una mirada crítica, refuerza la idea de que la familia no solo protege, sino que también puede desproteger. Desde esta perspectiva, se hace imprescindible identificar y evitar la reproducción de discursos como el falso síndrome de alienación parental, asegurando una intervención orientada verdaderamente al interés superior del/la menor y a la protección integral de las víctimas. Es necesario garantizar que el sistema público no vuelva a agredir a quienes debe proteger, reconociendo que, en contextos de violencia machista, la familia tradicional puede ser el principal espacio de desprotección para la infancia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Argelich Comelles, C. (2017). Hacia un sistema armonizado de protección de menores en situación de riesgo y desamparo. *Revista de Derecho Civil*, 4(4), 123-180. <http://hdl.handle.net/10498/36127>
- Ávila Cantos, D., Franzé Mudanó, A., Peñaranda Cólera, M. C., & Pérez Pérez, M. (2025). La aplicación del Síndrome de Alienación Parental como forma de violencia institucional. En M. C. Pérez Espartero, C. L. Sanz de la Garza & A. Escudero Nafs (Coords.), *Violencias en infancia y adolescencia* (pp. 395-420). Asociación Española de Neuropsiquiatría.
- Canyelles Gamundí, C. (2023). *Machismo y cultura jurídica. Etnografía del proceso judicial de la violencia de género*. Virus.
- Carrillo Izquierdo, A. J. (2020). Menores en situaciones de desprotección «las víctimas invisibles». *Revista de Derecho, Empresa y Sociedad (REDS)*, 16, 337-346.
- Consejo General de Trabajo Social. (2020). *Decálogo sobre el supuesto síndrome de alienación parental*. [https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/SAP%20\(27.01.2020\).pdf](https://www.cgtrabajosocial.es/app/webroot/files/consejo/files/SAP%20(27.01.2020).pdf)

- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Ferragut, M., Ortiz-Tallo, M. y Blanca, M. (2022). Prevalence of child sexual abuse in Spain: A representative sample study. *Journal of Interpersonal Violence*, 37(21-22). <https://doi.org/10.1177/08862605211042804>
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y el Estado de Bienestar en los países del sur de Europa. *Papers. Revista de Sociología*, 73, 27-58.
- Lameiras Fernández, M., Carrera Fernández, M. V. y Failde Garrido, J. M. (2008). Abusos sexuales a menores: estado de la cuestión a nivel nacional e internacional. *Revista d'Estudis de la Violència*, (6), 1-23.
- León, M. (2002). Equívocos de la solidaridad: Prácticas familiaristas en la construcción de la política social española. *Revista Internacional de Sociología*, 31, 137-164.
- Merino Hernández, R. M. (2016). *La Segunda República, una coyuntura para las mujeres españolas: Cambios y permanencias en las relaciones de género* (Tesis doctoral, Universidad de Salamanca). Repositorio Institucional GREDOS. handle.net
- Moreno, L. (2008). *The Nordic path of Spain's Mediterranean welfare* (Center for European Studies Working Paper Series No. 163). Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University.
- Porter, B., & López-Angulo, Y. (2022). Violencia vicaria en el contexto de la violencia de género: Un estudio descriptivo en Iberoamérica. *Ciencia-América*, 11(1), 11-42.
- Raya Díez, E., & Caparrós Civera, N. (2015). Sistema de protección y prevención en la atención a la infancia. En E. Raya Díez & D. Muñoz López (Coords.), *Informe sobre la infancia en La Rioja* (pp. 33-42). UNICEF.
- Save the Children. (2012). *La justicia española frente al abuso sexual infantil en el entorno familiar: Un análisis de casos a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos*. https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/informe_justicia_esp_abuso_sexual_infantil_vok-2.pdf
- Sordo Ruz, T. (2022). El uso del falso síndrome de alienación parental como violencia institucional. En M. Cabezas & A. Martínez Pérez (Eds.), *Cuando el Estado es violento. Narrativas de violencia contra las mujeres y las disidencias sexuales* (pp. 99-116). Bellaterra Ediciones.
- Vaccaro, S. (2016, 18 de marzo). *Violencia vicaria: Las hijas/as que son víctimas de la violencia para dañar a sus madres*. Tribuna Feminista. <https://tribunafeminista.org/2016/03/violencia-vicaria-las-hijas-y-los-hijos-victimas-de-la-violencia-contra-sus-madres/>
- Vaccaro, S. (2023). *Violencia vicaria: Golpear donde más duele*. Desclée De Brouwer.

- Valiente Fernández, C. (2011). La erosión del familismo en el Estado de bienestar en España: Las políticas de cuidado de los niños desde 1975. En E. Almeda Samaranch & D. Di Nella (Eds.), *Bienestar, protección social y monoparentalidad* (Las familias monoparentales a debate, Vol. 2, pp. 47-66). Copalqui Editorial.

VIOLENCIA DE GÉNERO Y SINHOGARISMO: RESPUESTAS FRAGMENTADAS ANTE UNA REALIDAD INTERCONECTADA

JOSÉ MANUEL DÍAZ GONZÁLEZ

Universidad de la Laguna

<https://orcid.org/0000-0001-9974-2159>

NURIA FUSTIER-GARCÍA

Universitat de Girona

<https://orcid.org/0000-0002-5712-2645>

MARÍA VIRGINIA MATULIČ DOMANDZIČ

Universitat de Barcelona

<https://orcid.org/0000-0002-5686-7135>

1. CUANDO EL HOGAR DEJA DE SER REFUGIO: VIOLENCIA Y EXPULSIÓN RESIDENCIAL

La violencia de género constituye uno de los principales factores estructurales del sinhogarismo femenino, configurándose como una causa central de la exclusión residencial en sus manifestaciones más severas (Galán-Sanantonio et al., 2025; Yakubovich et al., 2025). Lejos de tratarse de episodios aislados, los relatos de las mujeres evidencian trayectorias vitales atravesadas por contextos familiares y de pareja marcados por la violencia, que actúan como detonantes de la salida forzada del hogar tanto en etapas tempranas como a lo largo del ciclo vital (Matulič et al., 2024; Wendt et al., 2024). En este contexto, la salida del domicilio no puede interpretarse como una decisión libre o autónoma, sino como una estrategia de supervivencia frente a situaciones persistentes de violencia física, psicológica, sexual y económica. Diversos estudios subrayan que “salir de la violencia” no equivale necesariamente a acceder a seguridad o estabilidad residencial, sino que, con frecuencia, implica transitar hacia escenarios de elevada precariedad habitacional (Galán-Sanantonio et al., 2025; Mayock y Bretherton, 2016). La pérdida del hogar se configura así como una consecuencia directa de la violencia de género y, al mismo tiempo, como un factor que agrava la vulnerabilidad social y económica de las mujeres.

Este desplazamiento forzado hacia la inseguridad residencial se ve intensificado cuando las políticas sociales no reconocen ni abordan adecuadamente las trayectorias marcadas por la violencia (Yakubovich y Maki, 2022). La ausencia de respuestas habitacionales estables y adaptadas a las necesidades específicas de las mujeres supervivientes favorece procesos de revictimización, invisibilización institucional y desprotección prolongada, empujándolas hacia situaciones de precariedad extrema y exclusión residencial (Bjørnholt, 2019; Cookson et al., 2023; Posada-Abadía et al., 2021). De este modo, el hogar, tradicionalmente concebido como espacio de protección, se transforma en un lugar incierto e inseguro que genera la expulsión, y la salida de la violencia se produce, paradójicamente, a costa de la pérdida de seguridad habitacional.

2. INVISIBILIZACIÓN INSTITUCIONAL: EL SESGO DE GÉNERO EN LOS DATOS Y LAS POLÍTICAS

La interrelación entre violencia de género y exclusión residencial trasciende lo coyuntural para manifestarse como una expresión estructural de la desigualdad de género (Reeve, 2017). Esta desigualdad atraviesa tanto el acceso y mantenimiento de la vivienda (Stone et al., 2024) como el diseño y la implementación de los sistemas de protección social, históricamente contruidos desde un enfoque androcéntrico que ha tomado como referencia el modelo masculino de *sinhogarismo* visible, centrado en la vida en calle y el uso de recursos de emergencia (Radcliffe et al., 2024).

Es importante destacar el carácter “familista” de nuestro sistema de bienestar donde la familia cobra un protagonismo relevante en la satisfacción de las necesidades sociales y la protección de sus miembros más vulnerables (Flaquer, 2004). Desde este modelo, el Estado delega una parte importante del cuidado y la protección social en las familias, y dentro de ellas principalmente en las mujeres. Esta organización del bienestar tiene consecuencias relevantes en términos de desigualdad de género, limitando la autonomía económica de las mujeres y abocándolas a mayores riesgos cuando existen situaciones de violencia de género asociadas a procesos de exclusión social (Alonso Pardo et al., 2020; Matulič et al., 2025). Las mujeres que se encuentran en estos procesos donde se interconectan desigualdades estructurales (desempleo, precarización laboral o pobreza económica) presentan mayores desventajas que limitan y prolongan sus procesos (Gabàs y Gasa, 2003; Stöckl et al., 2011).

Desde este marco, el sinhogarismo femenino ha sido sistemáticamente invisibilizado al aplicarse categorías analíticas que no capturan las trayectorias residenciales de las mujeres, especialmente aquellas que se desarrollan en contextos de vivienda insegura o inadecuada. Estas situaciones suelen sostenerse mediante estrategias de supervivencia (como la convivencia forzada con terceros o la permanencia en relaciones violentas) que ocultan la exclusión residencial y dificultan su reconocimiento institucional (EAPN Euskadi y SIIS Centro de Documentación y Estudios, 2024). Esta invisibilidad no es accidental, sino el resultado de marcos conceptuales y operativos que reproducen una lectura parcial y sesgada del fenómeno (Andermann et al., 2021).

Gran parte de las experiencias de sinhogarismo familiar conocidas como “sinhogarismo encubierto”, están asociadas a situaciones de pobreza severa vinculadas a la vivienda informal y a la infravivienda, así como a la entrada y salida periódica de residencias sociales (Haber y Toro, 2004; Matulič et al., 2023). Diversos estudios destacan una mayor vulnerabilidad en las familias monomarentales y familias migrantes (Cáritas Española, 2022; Layna et al., 2020; Matulič et al., 2025). Teniendo en cuenta el incremento de familias que se encuentran en situación de sinhogarismo en España, sorprende su invisibilización tanto en las estadísticas oficiales como en las políticas sociales específicas, tanto sobre vivienda como sobre las familias.

El carácter sistémico de esta invisibilización se refleja de manera paradigmática en los instrumentos oficiales de medición de la violencia de género. La *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2024*, si bien constituye una herramienta central para el diagnóstico del fenómeno en España, continúa sin incorporar indicadores específicos sobre la dimensión habitacional (Ministerio de Igualdad, 2025). Esta omisión despoja a la violencia de una de sus consecuencias materiales más debilitantes (la pérdida o precarización del hogar) y contribuye a mantener la ficción analítica y política de que la violencia de género y la exclusión residencial son problemas estancos y desconectados, cuando en realidad forman parte de un mismo continuum de desigualdad estructural (Shahriariyanehsari et al., 2024).

En esta misma línea, se debe destacar la invisibilidad del sinhogarismo en las políticas públicas de nuestro país, ya que no se cuenta con un marco normativo orientado a la regulación, prevención o erradicación de este fenómeno (Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030). Durante la última década se han realizado avances desde diversos contextos competenciales (planes municipales y autonómicos) que han incorporado la importancia de implementar y mejorar las políticas en este ámbito. Sin embargo, aún prevalecen sesgos para comprender y abordar el

sinhogarismo desde la perspectiva de género que incorporen una mirada transversal e interseccional de este fenómeno. Evidencias científicas nos indican que los programas de atención carecen de estrategias adecuadas para comprender y abordar los impactos de la violencia de género, generando violencias sistémicas que inciden negativamente en las trayectorias de las mujeres (Matulič et al., 2024; Mayock et al., 2015). En relación con los datos, no se cuenta con un sistema estadístico oficial que recoja el número de mujeres que se encuentran en situación de sinhogarismo y han sufrido violencia de género. Siendo importante destacar que las mujeres víctimas de violencia de género que residen en dispositivos de emergencia no se tienen en cuenta en la tipología ETHOS ni son contempladas como personas en situación de exclusión residencial (Fernández-Rasines y Gámez-Ramos, 2013). Existiendo una ceguera preocupante en relación con las familias en situación de sinhogarismo encabezadas por mujeres que limita la implementación de políticas centradas en la prevención y en la atención integral de estos grupos más vulnerables.

3. SINHOGARISMO OCULTO: LO QUE LAS CATEGORÍAS TRADICIONALES NO CAPTAN

La tipología ETHOS, desarrollada por la *European Federation of National Organisations Working with the Homeless* (FEANTSA, 2017), ha supuesto un avance fundamental para superar la concepción reduccionista del sinhogarismo centrada exclusivamente en la vida en calle. Al establecer cuatro grandes categorías (personas sin techo, sin hogar, en vivienda insegura y en vivienda inadecuada), este marco amplía el campo de análisis y permite visibilizar situaciones de exclusión residencial que históricamente habían quedado fuera del radar institucional (Stulz et al., 2024).

Desde una perspectiva de género, la exclusión residencial femenina tiende a permanecer invisibilizada en los recuentos tradicionales, ya que muchas mujeres adoptan estrategias de ocultamiento y sus experiencias no son capturadas por las definiciones dominantes de sinhogarismo (Reeve, 2017). En estas situaciones se incluyen experiencias como la convivencia temporal con terceros, la dependencia de redes informales o la permanencia en hogares bajo amenaza de violencia, escenarios en los que se sitúan numerosas mujeres con trayectorias de maltrato (Bretherton, 2020). En estas situaciones existe un amplio espectro de trayectorias de exclusión residencial invisibilizadas que están vinculadas al sinhogarismo oculto y al acompañamiento realizado por diversas organizaciones sociales (Gámez, 2017). No obstante, la utilidad

analítica de ETHOS no se ha traducido de manera plena en su aplicación efectiva en el diseño de políticas públicas y sistemas de información (Cendrowicz, 2018).

Desde un enfoque crítico, resulta necesario problematizar el uso limitado y parcial de este marco en la práctica institucional (Burak y Ferenc, 2021). La mayor parte de las experiencias femeninas de exclusión residencial se inscriben en lo que se ha denominado “sinhogarismo oculto”, una realidad que rara vez queda reflejada en los recuentos tradicionales, centrados en el uso de albergues o la pernocta en calle (Bretherton, 2020; O'Donnell, 2020; Radcliffe et al., 2024; Radcliffe, 2025). Esta invisibilidad estadística genera un círculo vicioso: la ausencia de indicadores específicos sobre precariedad habitacional en las mediciones de violencia de género se retroalimenta con la falta de datos sensibles al género en los censos y estudios sobre exclusión residencial, consolidando la ficción política de que la violencia de género y la crisis habitacional son fenómenos independientes y desconectados, disociando una realidad interconectada que no se registra ni se identifica como falta de hogar (Mayock y Bretherton, 2016).

Esta invisibilidad responde tanto a la centralidad de categorías de sinhogarismo visible en los sistemas de medición, en las que las mujeres están infrarrepresentadas, como al hecho de que los dispositivos específicos de atención a mujeres víctimas de violencia de género, incluidos los recursos residenciales y servicios de apoyo, no suelen ser incorporados en los recuentos del sinhogarismo ni vinculados operativamente a la tipología ETHOS, dejando fuera del registro una parte sustantiva de la exclusión residencial femenina. En este sentido, la falta de hogar se configura no solo como una consecuencia directa de las violencias ejercidas en el ámbito privado, sino también como el resultado de violencias institucionales derivadas de políticas públicas inadecuadas o mal articuladas (Flynn et al., 2022). Los servicios de atención, al reproducir sesgos de género y operar desde lógicas sectorializadas, tienden a ofrecer abordajes fragmentados que carecen de una perspectiva interseccional capaz de reconocer la violencia de género como una de las causas estructurales del sinhogarismo femenino (Essue et al., 2025; Penya et al., 2022; Reilly et al., 2021).

4. FEMINIZACIÓN DE LA POBREZA Y RIESGO RESIDENCIAL

La evidencia empírica muestra de forma consistente que los hogares monomarentales o encabezados por mujeres presentan condiciones habitacionales sistemáticamente más precarias, caracterizadas por una mayor

inestabilidad en la tenencia, una mayor exposición a situaciones de sobre-esfuerzo económico y un peso desproporcionado del coste de la vivienda, especialmente del alquiler, sobre sus ingresos disponibles (Fundación Atenea, 2018; Stone et al., 2024). Esta vulnerabilidad residencial no responde a circunstancias individuales aisladas, sino que se inscribe en un entramado de desigualdades estructurales que condicionan de manera diferencial las trayectorias vitales y económicas de las mujeres.

Según el Informe FOESSA 2022 la exclusión residencial afectó a uno de cada cinco hogares, con mayor incidencia en aquellos cuya sustentadora principal era una mujer o una persona extranjera. En este sentido, se destaca el mayor riesgo de exclusión residencial que presentan las familias monoparentales, debido a la confluencia de múltiples factores, entre los que se encuentran, las desigualdades de género, las situaciones sociales vinculadas a la migración, las discriminaciones interseccionales y la violencia de género (Matulič-Domandzič et al., 2025).

La persistencia de la brecha salarial, la segregación horizontal y vertical del mercado laboral y la mayor concentración de las mujeres en empleos vinculados a los cuidados, precarios y/o a tiempo parcial configuran un escenario de desventaja estructural que incrementa el riesgo de pobreza y exclusión social (Bullock et al., 2020). En el caso de las mujeres que asumen en solitario responsabilidades de cuidado, estas desigualdades se intensifican, limitando severamente su capacidad para acceder y mantener una vivienda adecuada en condiciones de estabilidad y seguridad (Craig y Hastings, 2024).

Este contexto de feminización de la precariedad actúa como un factor amplificador del impacto de la violencia de género. La dependencia económica, la falta de ingresos suficientes y la escasez de alternativas residenciales seguras dificultan los procesos de salida de relaciones violentas y comprometen la reconstrucción de un proyecto de vida autónomo y libre de violencia (Fundación Atenea, 2018). De este modo, la violencia de género no irrumpe en un vacío social, sino que se inserta en estructuras de desigualdad preexistentes que multiplican sus efectos y profundizan los procesos de exclusión residencial femenina (Saaristo, 2023).

5. VIOLENCIA Y PRECARIEDAD HABITACIONAL: UN CICLO QUE SE REFUERZA

La literatura científica coincide en señalar que la relación entre violencia de género y exclusión residencial es de naturaleza bidireccional y acumulativa (Diette y Ribar, 2015). Por un lado, la violencia actúa como un catalizador

directo de la pérdida del hogar o del tránsito hacia situaciones de precariedad habitacional (Klein et al., 2019); por otro, la inseguridad residencial incrementa de forma significativa la exposición de las mujeres a nuevas formas de victimización, reforzando un ciclo de vulnerabilidad difícil de romper (Posada-Abadía et al., 2021).

Tras la ruptura de una relación violenta, es frecuente que las mujeres inicien itinerarios residenciales erráticos caracterizados por la sucesión de estancias temporales en viviendas de redes informales (familiares o amistades), recursos de emergencia o, en contextos de extrema vulnerabilidad, situaciones de ocupación. Estas trayectorias residenciales inestables no responden a elecciones libres, sino a estrategias de supervivencia condicionadas por la urgencia, el miedo y la ausencia de alternativas habitacionales seguras (Kuzine, 2023).

En este contexto, la vivienda deja de funcionar como un espacio de protección, autonomía y reparación para convertirse en un recurso incierto, frágil y condicionado. El acceso y mantenimiento del alojamiento quedan supeditados a la solidez de las redes de apoyo, a la rigidez burocrática de las ayudas públicas y a la limitada capacidad de negociación de las mujeres para gestionar su salida del hogar compartido con el agresor, especialmente en escenarios marcados por la desigualdad económica y la dependencia estructural (Kulkarni y Notario, 2023; Stulz et al., 2024). Esta precariedad residencial sostenida no solo prolonga la exposición al daño, sino que dificulta los procesos de recuperación, autonomía y reconstrucción vital.

6. LA BRECHA ENTRE MARCOS NORMATIVOS Y PRAXIS INSTITUCIONAL

En los contextos español y europeo, la coexistencia de marcos normativos relativamente avanzados en materia de violencia de género y de estrategias frente al sinhogarismo no ha derivado todavía en una articulación efectiva y coherente entre ambos campos (Galán-Sanantonio et al., 2025). A pesar de que las políticas de vivienda suelen reconocer a las mujeres víctimas de violencia de género como un “colectivo prioritario”, este reconocimiento se traduce con frecuencia en medidas de carácter paliativo y fragmentado (como ayudas económicas puntuales, recursos de emergencia o programas piloto de alcance limitado) que no cuestionan ni revierten la lógica sectorializada que caracteriza a los sistemas de protección social (Galán-Sanantonio y Botija, 2024; Galán-Sanantonio et al., 2025; Oliván y Martínez, 2023; Yakubovich et al., 2023).

De forma paralela, las políticas de igualdad y de lucha contra la violencia de género han priorizado históricamente los dispositivos policiales, judiciales y psicosociales, relegando la dimensión habitacional a un plano secundario, a pesar de su papel central en los procesos de reparación integral y garantía efectiva de derechos (Reilly et al., 2021; Yakubovich et al., 2023). Esta situación no responde tanto a una desconexión entre los marcos como a la forma en que las políticas públicas se diseñan e implementan desde lógicas sectoriales aisladas, tomando como referencia exclusiva el ámbito competencial correspondiente y obviando la interdependencia con otros marcos jurídicos concurrentes. Como consecuencia, se generan itinerarios de atención fragmentados (Rudzinski et al., 2025), en los que la seguridad habitacional no se reconoce como un derecho básico, sino que se configura como un recurso complementario y condicionado, dependiente de la disponibilidad presupuestaria o del territorio de residencia (Oliván y Martínez, 2023; Reilly et al., 2021).

Las organizaciones especializadas y la literatura crítica en política social señalan que esta brecha entre el marco normativo y su implementación práctica produce una geografía desigual de derechos, estructuralmente dependiente del Tercer Sector y de iniciativas locales. Esta dependencia no puede interpretarse únicamente en términos de complementariedad, sino que responde a una lógica de externalización o “centrifugación” de la gestión por parte de la administración pública hacia agentes externos, particularmente en ámbitos con escasa rentabilidad económica o baja atracción de mercado. Este desplazamiento de responsabilidades contribuye a reforzar la desigualdad territorial y compromete la sostenibilidad y homogeneidad de las respuestas ofrecidas (Essue et al., 2025). La presencia del Tercer Sector social en España es muy relevante, entre el 10 % y el 15 % desarrollan programas vinculados a la vivienda, la exclusión residencial o la atención a personas sin hogar (Barómetro del Tercer Sector de Acción Social en España, 2024). En el caso del sinhogarismo femenino, se observan diferencias significativas en los programas de acompañamiento y dispositivos de protección según la comunidad autónoma o incluso el municipio, lo que genera desigualdades relevantes en la atención dispensada. Frente a este escenario, se reclama con urgencia una transición desde intervenciones centradas en la emergencia hacia recursos de media y larga duración que articulen de forma integrada ejes clave como el apoyo psicosocial, la vivienda y la inserción laboral, incorporando de manera transversal el acceso al sistema sanitario y otros sistemas de protección. Todo ello debe desarrollarse bajo una perspectiva de género real, interseccional y orientada a derechos, y no meramente declarativa (Galán-Sanantonio et al., 2025; Grafton et al., 2024; Yakubovich et al., 2023).

7. CUANDO EL SISTEMA NO SOSTIENE: REDES PRECARIAS Y REVICTIMIZACIÓN

Las limitaciones de las políticas de prevención, protección y acompañamiento contribuyen a perpetuar un ciclo de abuso y desigualdad que erosiona la autonomía, la estabilidad emocional y las posibilidades de reconstrucción vital de las mujeres supervivientes (Galán-Sanantonio et al., 2025). Ante la insuficiencia institucional, la evidencia muestra que muchas mujeres afrontan la violencia recurriendo principalmente a sus propios medios y al apoyo de sus redes primarias, especialmente familiares y amistades cercanas (Lopes-Dos-Santos y Anaut-Bravo, 2024; Ministerio de Igualdad, 2025). Sin embargo, esta estrategia resulta profundamente desigual: aquellas mujeres que carecen de redes sólidas o cuyos vínculos han sido debilitados (en muchos casos como consecuencia de los procesos de aislamiento ejercidos por el agresor, uno de los efectos más frecuentes de la violencia de género) se ven abocadas con mayor frecuencia a situaciones de exclusión residencial severa, donde la vulnerabilidad se multiplica y la salida de la violencia se convierte en un itinerario incierto y discontinuo (Kulkarni y Notario, 2023; Posada-Abadía et al., 2021). La respuesta institucional dominante, caracterizada por tratar la violencia de género y el sinhogarismo femenino como ámbitos independientes, ignora la interseccionalidad presente en estas trayectorias. La ausencia de intervenciones integrales e interseccionales que articulen seguridad habitacional, autonomía económica y apoyo psicosocial favorece escenarios de aislamiento, revictimización y cronificación de la exclusión (Tastsoglou et al., 2021; Yakubovich et al., 2025). En este sentido, diversos estudios subrayan que los dispositivos centrados exclusivamente en la emergencia o en abordajes fragmentados resultan insuficientes para garantizar procesos sostenidos de recuperación y autonomía, siendo especialmente relevantes los modelos de acompañamiento prolongado basados en la confianza, la estabilidad residencial y la atención centrada en la persona (Bani-Fatemi et al., 2020; Sullivan et al., 2023).

La falta de coordinación efectiva entre sistemas de vivienda, servicios sociales, salud y dispositivos especializados en violencia de género termina trasladando la carga de gestión y supervivencia a las propias mujeres, cuya recuperación depende con demasiada frecuencia más de su resistencia individual que de una protección colectiva garantizada como derecho (Alonso et al., 2020; FEANTSA, 2017). Esta fragmentación se ve agravada por la propia concepción de la atención a la violencia de género, que en la práctica opera como un ámbito específico y parcialmente desvinculado, en lugar de articularse como una política transversal de igualdad capaz de movilizar de

forma efectiva al conjunto de los sistemas de bienestar. Como resultado, los dispositivos especializados tienden a funcionar de manera aislada, sin una adscripción clara ni una integración real en las políticas estructurales, lo que limita su capacidad de respuesta y refuerza las dinámicas de descoordinación.

8. INTERSECCIONALIDAD: VULNERABILIDADES MÚLTIPLES, RESPUESTAS DIFERENCIADAS

La interseccionalidad constituye una categoría analítica central en los estudios feministas actuales que permite comprender cómo distintos ejes de desigualdad y diferenciación social no operan de forma aislada, sino que se encuentran profundamente imbricados en la configuración de las relaciones de poder. Más allá de una mera suma de categorías, este enfoque pone de relieve que las posiciones sociales y las experiencias de opresión y privilegio se configuran de manera relacional, dinámica y situada, cuestionando los análisis unidimensionales y las lecturas fragmentadas de la desigualdad. En este sentido, la interseccionalidad no solo ofrece un marco teórico para analizar la complejidad de las estructuras sociales, sino que también se configura como una herramienta política y epistemológica con potencial transformador, orientada a visibilizar y problematizar las múltiples formas en que se articulan las desigualdades (Collins, 2019; Gandarias, 2017).

En el ámbito de la exclusión residencial y la violencia de género, esta perspectiva resulta especialmente relevante (Radcliffe, 2025). Las mujeres migrantes o solicitantes de asilo, por ejemplo, enfrentan barreras legales, administrativas e idiomáticas que limitan su acceso a recursos habitacionales seguros, incrementando su exposición a situaciones de precariedad y victimización (Yakubovich et al., 2025). Del mismo modo, las familias monomarentales o aquellas mujeres cuyas trayectorias están atravesadas por malestar psicosocial (frecuentemente vinculado a experiencias de violencia, precariedad y sobrecarga estructural) suelen encontrar dispositivos institucionales rígidamente especializados en “problemáticas” aisladas, que no dialogan entre sí y que resultan incapaces de abordar la complejidad acumulativa de sus trayectorias vitales (Hess et al., 2025). Desde este prisma, las políticas integrales no deben entenderse como una mera agregación de recursos, sino como la capacidad de articular respuestas coordinadas y sensibles a la diversidad, que reconozcan los tiempos, ritmos y la agencia de las propias mujeres. Ello implica avanzar hacia modelos de intervención centrados en la persona y orientados a derechos, capaces de incorporar la

interseccionalidad no solo como marco teórico, sino como herramienta operativa para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Matulič-Domandzic et al., 2019).

9. DEL LABERINTO INSTITUCIONAL AL ACOMPAÑAMIENTO SOSTENIDO

La investigación cualitativa desarrollada desde 2023 por tres universidades españolas aporta evidencia crítica sobre las barreras institucionales que enfrentan las mujeres supervivientes de violencia de género en sus trayectorias de exclusión residencial (Matulič-Domandzic et al., 2024). Los resultados muestran cómo la fragmentación administrativa obliga a las mujeres a transitar por una multiplicidad de servicios que, de manera aislada, se muestran incapaces de dar respuesta a la complejidad de sus biografías residenciales y necesidades interrelacionadas (Matulič-Domandzic et al., 2024; Rudzinski et al., 2025). Esta dispersión institucional reproduce itinerarios discontinuos, en los que la atención queda supeditada a categorías burocráticas rígidas y a criterios de acceso que rara vez se ajustan a la realidad vivida por las mujeres.

Al reconstruir estas trayectorias, atravesadas por la violencia, la precariedad laboral y las cargas de cuidados, se observa cómo la desconexión entre dispositivos se traduce en una “carga de gestión” extenuante (Yakubovich et al., 2025). Las mujeres se ven forzadas a convertirse en coordinadoras de su propio proceso de supervivencia, encajando crisis complejas en compartimentos administrativos rígidos y preestablecidos, lo que incrementa la revictimización institucional y dificulta los procesos de recuperación (Kulkarni y Notario, 2023).

Frente a este modelo centrado en la emergencia y la fragmentación, los resultados preliminares subrayan la eficacia de los dispositivos de acompañamiento social basados en la confianza, la continuidad y el largo plazo. La literatura internacional coincide en que las intervenciones sostenidas, orientadas a la estabilidad residencial y al fortalecimiento de la autonomía, resultan más efectivas que las respuestas puntuales o condicionadas por requisitos administrativos (Carnemolla y Skinner, 2021). En este sentido, las políticas integrales no solo deben incorporar la vivienda como eje de reparación, sino también cuestionar la lógica asistencialista de la urgencia, caracterizada por intervenciones reactivas, fragmentadas y centradas en la contención inmediata, que carecen de una mirada estructural y transversal. Esta orientación limita el desarrollo de estrategias preventivas y reduce la capacidad de generar respuestas reparadoras y transformadoras, perpetuando

así los ciclos de exclusión. Avanzar hacia modelos humanizados y centrados en derechos implica, por tanto, reorientar las políticas hacia enfoques que integren prevención, acompañamiento sostenido y transformación estructural.

10. CONCLUSIONES

La violencia de género constituye un factor estructural determinante en las trayectorias de exclusión residencial femenina, evidenciando que la pérdida del hogar no es un fenómeno aislado, sino una consecuencia directa de dinámicas de desigualdad y victimización persistentes. La salida de una relación violenta no garantiza seguridad ni estabilidad, sino que con frecuencia conduce a itinerarios habitacionales precarios, marcados por la invisibilización institucional, el “sinhogarismo oculto” y la insuficiencia de recursos adaptados a las necesidades específicas de las mujeres supervivientes.

La invisibilización sobre las familias en situación de sin hogar en las estadísticas oficiales constituye uno de los principales obstáculos para el diseño de políticas públicas orientadas a prevenir y acompañar a estas familias en una situación de vulnerabilidad extrema. Donde destaca la inestabilidad y precariedad habitacional; así como la permanencia prolongada en recursos de alojamientos temporales. Esta situación incrementa los riesgos y limita la articulación de recursos adaptados a las necesidades familiares, como viviendas temporales adecuadas, acompañamiento psicosocial integral, apoyos educativos para menores, o programas de acceso estable a la vivienda con perspectiva de género e infancia.

A través de este capítulo se pone de manifiesto que las políticas sociales continúan operando desde enfoques fragmentados y androcéntricos, que dificultan la articulación entre los sistemas de vivienda y los dispositivos especializados en violencia de género, además de otros sistemas de protección esenciales como las políticas familiares. Frente a este escenario, resulta imprescindible avanzar hacia respuestas integrales, interseccionales y centradas en derechos, que reconozcan la vivienda como eje fundamental de reparación y autonomía, garantizando acompañamiento sostenido y protección efectiva para frenar la cronificación de la exclusión residencial.

11. REFERENCIAS

Alonso Pardo, A., Palacios Ramírez, J., & Iniesta Martínez, A. (2020). Mujeres sin hogar en España. Narrativas sobre género, vulnerabilidad social y

- efectos del entramado asistencial. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 15(2), 375-404. <https://doi.org/10.14198/OBETS2020.15.2.01>
- Andermann, A., Mott, S., Mathew, C. M., Kendall, C., Mendonca, O., Harriott, D., McLellan, A., Riddle, A., Saad, A., Iqbal, W., Magwood, O., & Pottie, K. (2021). Evidence-informed interventions and best practices for supporting women experiencing or at risk of homelessness: A scoping review with gender and equity analysis. *Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada*, 41(1), 1-13. <https://doi.org/10.24095/hpcdp.41.1.01>
- Bani-Fatemi, A., Malta, M., Noble, A., Wang, W., Rajakulendran, T., Kahan, D., & Stergiopoulos, V. (2020). Supporting female survivors of gender-based violence experiencing homelessness: Outcomes of a health promotion psychoeducation group intervention. *Frontiers in Psychiatry*, 11, 601540. <https://doi.org/10.3389/fpsyt.2020.601540>
- Bjørnholt, M. (2019). The social dynamics of revictimization and intimate partner violence: An embodied, gendered, institutional and life course perspective. *Nordic Journal of Criminology*, 20(1), 90-110. <https://doi.org/10.1080/14043858.2019.1568103>
- Bretherton, J. (2020). Women's experiences of homelessness: A longitudinal study. *Social Policy and Society*, 19(2), 255-270. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000423>
- Bullock, H. E., Reppond, H. A., Truong, S. V., & Singh, M. R. (2020). An intersectional analysis of the feminization of homelessness and mothers' housing precarity. *Journal of Social Issues*, 76(4), 835-858. <https://doi.org/10.1111/josi.12406>
- Burak, A., & Ferenc, A. (2021). Defining and measuring of homelessness. Poland. *Problemy Polityki Społecznej*, 52(1), 24-39. <https://doi.org/10.31971/16401808.52.1.2021.2>
- Cáritas Española. (2022). *Un trabajo, una habitación y un gato. Las mujeres en situación de sin hogar en España atendidas por Cáritas*. Cáritas Española Editores. <https://www.caritas.es/producto/un-trabajo-una-habitacion-y-un-gato/>
- Carnemolla, P., & Skinner, V. (2021). Outcomes associated with providing secure, stable, and permanent housing for people who have been homeless: An international scoping review. *Journal of Planning Literature*, 36(4), 508-525. <https://doi.org/10.1177/08854122211012911>
- Cendrowicz, D. (2018). Homelessness and the European Union's initiatives to end it. *Białostockie Studia Prawnicze*, 23(2), 53-66. <https://doi.org/10.15290/bsp.2018.23.02.04>
- Cookson, T. P., Fuentes, L., & Bitterly, J. (2023). Addressing gender-based violence through social protection: A scoping review. *Development in Practice*, 35(3), 305-320. <https://doi.org/10.1080/09614524.2023.2290438>
- Craig, L., & Hastings, C. (2024). Intersectionality of gender and age

- (‘gender*age’): A critical realist approach to explaining older women’s increased homelessness. *Journal of Critical Realism*, 23(4), 361-383. <https://doi.org/10.1080/14767430.2024.2389675>
- Diette, T., & Ribar, D. C. (2015). *Longitudinal analysis of violence and housing insecurity* (IZA Discussion Paper No. 9452). Institute for the Study of Labor (IZA). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/124961/1/dp9452.pdf>
- EAPN Euskadi, & SIIS Centro de Documentación y Estudios. (2024). *Buenas prácticas e innovaciones en el abordaje de la exclusión residencial femenina: Revisión estatal e internacional*. Fundación Eguía-Careaga Fundazioa. <https://www.siiis.net/es/investigacion/ver-estudio/631/>
- Essue, B. M., Chadambuka, C., Perez-Brumer, A., Arruda-Caycho, I., Tocallino, D., Balasa, R., Namyalo, P. K., Ravanera, C., & Kaplan, S. (2025). Women’s experiences of gender-based violence support through an intersectional lens: A global scoping review. *BMJ Public Health*, 3(1), e001405. <https://doi.org/10.1136/bmjph-2024-001405>
- Gandarias Goikoetxea, I. (2017). ¿Un neologismo a la moda?: Repensar la interseccionalidad como herramienta para la articulación política feminista. *Investigaciones Feministas*, 8(1), 73-93. <https://doi.org/10.5209/INFE.54498>
- Haber, M. G., & Toro, P. A. (2004). Homelessness among families, children, and adolescents: An ecological-developmental perspective. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 7(3), 123-164. <https://doi.org/10.1023/B:CCFP.0000045124.09503.F1>
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. (2023). *Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030*. https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/servicios-sociales/docs/Estrategia.2_PSH20232030.pdf
- European Federation of National Organisations Working with the Homeless. (2017). *ETHOS typology on homelessness and housing exclusion*. <https://www.feantsa.org/ethos>
- Fernández-Rasines, P., & Gámez-Ramos, I. (2013). La invisibilidad de las mujeres sin hogar en España. *Revista de Psicología*, 22(2), 42-52. <https://doi.org/10.5354/0719-0581.2013.30852>
- Flaquer, L. (2004). La articulación entre familia y el Estado de bienestar en los países de la Europa del sur. *Papers. Revista de Sociologia*, 73, 27-58. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v73n0.1105>
- Flynn, C., Couturier, P., Turcotte, S., Dubé, K., Levesque, C., Côté, P.-B., & Lapiere, S. (2022). How social responses to child sexual abuse and intimate partner violence affect homelessness among women in two rural regions with resource-based economies in Eastern Quebec. *Violence Against Women*, 29(3-4), 602-625. <https://doi.org/10.1177/10778012221083329>

- Fundación Atenea. (2018). *Mujeres y exclusión residencial. Más allá del sinhogarismo*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. <https://fundacionatenea.org/wp-content/uploads/2023/11/Informe-Exclusion-Residencial-de-las-mujeres-IRPF-2018.pdf>
- Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada (FOESSA). (2022). *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*. Cáritas Española Editores. <https://www.caritas.es/main-files/uploads/sites/31/2022/01/Informe-FOESSA-2022.pdf>
- Gabàs I Gasa, A. (2003). *Indicadores de género contra la exclusión social. Informe sobre el fenómeno de la exclusión social*. SURT, Associació de Dones per a la Inserció Laboral. <http://www.surt.org/indicadors/es/docs/SURT.pdf>
- Galán-Sanantonio, A., & Botija, M. (2024). Barriers and opportunities in accessing social care for women experiencing homelessness: A systematic integrative review. *Health & Social Care in the Community*, 2024, 3010747. <https://doi.org/10.1155/2024/3010747>
- Galán-Sanantonio, A., Botija, M., & Carbonell, A. (2025). A systematic integrative review of international policies for women experiencing homelessness. *International Journal of Social Welfare*, 34, [localizador/páginas por comprobar]. <https://doi.org/10.1111/ijsw.70005>
- Gámez Ramos, T. (2017). *Personas sin hogar. Un análisis de género del sinhogarismo*. UMA Editorial.
- Grafton, E., Fletcher, A. J., Giesbrecht, C. J., & Marchment, T. (2024). Addressing gender-based violence in Saskatchewan through second-stage housing: An overview of research and setting new directions. *Journal of Community Safety and Well-Being*, 9(1), 3-8. <https://doi.org/10.35502/jcswb.376>
- Hess, C., Abdulla, Z., Finzel, L., Semkina, A., Harris, J., Boaz, A., & Manthorpe, J. (2025). A systematic narrative review of the research evidence of the impact of intersectionality on service engagement and help-seeking across different groups of women, trans women, and nonbinary individuals experiencing homelessness and housing exclusion. *PLOS One*, 20(4), e0321300. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0321300>
- Klein, L. B., Chesworth, B. R., Howland-Myers, J. R., Fraga Rizo, C., & Macy, R. J. (2021). Housing interventions for intimate partner violence survivors: A systematic review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 22(2), 249-264.. doi: 10.1177/1524838019836284.
- Kulkarni, S., & Notario, H. (2023). Trapped in housing insecurity: Socioecological barriers to housing access experienced by intimate partner violence survivors from marginalized communities. *Journal of Community Psychology*, 52(3). 439-458. <https://doi.org/10.1002/jcop.23052>

- Kuzine, E. N. (2023). 'People don't live there, on the streets-they are surviving': Gender specifics of homelessness coping strategies in St. Petersburg, Russia. *Social Sciences*, 12(9), 476. <https://doi.org/10.3390/socsci12090476>
- Layna, N., Gandarias, I., & Navarro, M. A. (2020). Atrapadas en una espiral de precariedad y exclusión: Trayectorias de mujeres inmigrantes en programas residenciales para mujeres con menores a cargo. *Zerbitzuan*, 72, 19-33. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.72.02>
- Matulič, M. V., De-Vicente, I., Boixadós, A., & Caïs, J. (2019). Las mujeres sin hogar: Realidades ocultas de la exclusión social. *Trabajo Social Global-Global Social Work*, 9(16), 49-68. <https://doi.org/10.30827/tsg-gsw.v9i16.8198>
- Matulič-Domandzič, M. V., Boixadós-Porquet, V., Yepes-Baldó, M., Caïs, J., & De-Vicente, I. (2023). Las familias sin un hogar: Una realidad invisible. En M. Botija, G. Caravantes & E. Matamala (Coords.), *Realidades (in) visibilizadas de los sinhogarismos* (pp. 235-263). Tirant Humanidades.
- Matulič Domandzič, M. V., Fustier-García, N., Díaz González, J. M., & González Gómez, E. (2024). Desafiando el silencio: Mujeres sin hogar, violencia de género y las barreras institucionales a debate. *Prisma Social*, 44(1), 4-30. <https://revistaprismasocial.es/article/view/5122>
- Matulič-Domandzič, M. V., Boixadós-Porquet, V., Yepes-Baldó, M., & Contreras, F. (2025). Perfiles de familias monomarentales y nucleares extensas en situación de sinhogarismo en Barcelona (España) [Profiles of single mothers and nuclear extended families in conditions of homelessness in Barcelona (Spain)]. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 32(2), 273-295. <https://doi.org/10.14198/ALTERN.27166>
- Mayock, P., Sheridan, S., & Parker, S. (2015). *Women, homelessness and service provision*. Simon Communities of Ireland/Dublin Region Homeless Executive.
- Mayock, P., & Bretherton, J. (Eds.). (2016). *Women's homelessness in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Ministerio de Igualdad. (2025). *Macroencuesta de violencia contra la mujer 2024*.
- O'Donnell, J. (2020). Estimating annual homelessness. *Demographic Research*, 43, 1-34. <https://doi.org/10.4054/DemRes.2020.43.1>
- Oliván Navarro, F., & Martínez Goytre, E. (2023). *Prevención y atención de la exclusión residencial. Factores explicativos*. Provivienda.
- Penya i Guilarte, M., & Marañillo-Castillo, L. (2022). Invisibles, vulnerables, pero resilientes: Mujeres migrantes en situación de sinhogarismo y estrategias de supervivencia femeninas. *Feminismo/s*, 40, 305-335. <https://doi.org/10.14198/fem.2022.40.13>
- Plataforma de ONG de Acción Social. (2024). *Barómetro del Tercer Sector de Acción Social en España.7*.

- Posada-Abadía, C. I., Marín-Martín, C., Oter-Quintana, C., & González-Gil, M. T. (2021). Women in a situation of homelessness and violence: A single-case study using the photo-elicitation technique. *BMC Women's Health*, 21(1), 216. <https://doi.org/10.1186/s12905-021-01353-x>
- Radcliffe, M., Cronin, A., Stokes, D., Diuma, M. J., Kroll, T., & Frazer, K. (2024). Women's experiences of homelessness in high income contexts: Evidence from a meta-ethnographic systematic review. *The Lancet*, 404, S14. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(24\)01979-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(24)01979-2)
- Radcliffe, M. (2025). What is known about women's experiences of homelessness in high income contexts? Evidence from a systematic review [Conference abstract]. *International Journal of Integrated Care*, 25(S1), 254. <https://doi.org/10.5334/ijic.ICIC24254>
- Reeve, K. (2017). Women and homelessness: Putting gender back on the agenda. *People, Place and Policy Online*, 11(3), 165-174. <https://doi.org/10.3351/ppp.2017.8845235448>
- Reilly, N., Sahraoui, N., & McGarry, O. (2021). Exclusion, minimization, inaction: A critical review of Ireland's policy response to gender-based violence as it affects migrant women. *Frontiers in Human Dynamics*, 3, 642445. <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.642445>
- Saaristo, S. (2023). Gendered and classed homelessness: A life history analysis on displaced survival in Lisbon. *CIDADES, Comunidades e Territórios*. <https://doi.org/10.15847/cct.29261>
- Shahriariyanehsari, N., Rabiah-Mohammed, F., Oudshoorn, A., & Nelson, A. (2024). Homelessness and gender inequality in the Middle East and North Africa region. *International Journal on Homelessness*, 4(1), 185-201. <https://doi.org/10.5206/ijoh.2023.3.15957>
- Stone, W., Sharam, A., Goodall, Z., Reynolds, M., Sinclair, S., Faulkner, D., James, A., & Zhang, T. (2024). *Gendered housing matters: Toward gender-responsive data and policy making* (AHURI Final Report No. 415). Australian Housing and Urban Research Institute. <https://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/415>
- Stöckl, H., Heise, L., & Watts, C. (2011). Factors associated with violence by a current partner in a nationally representative sample of German women. *Sociology of Health & Illness*, 33(5), 694-709. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2011.01319.x>
- Stulz, V., Francis, L., Naidu, A., & O'Reilly, R. (2024). Women escaping domestic violence to achieve safe housing: An integrative review. *BMC Women's Health*, 24 (1), 314. <https://doi.org/10.1186/s12905-024-03143-7>
- Sullivan, C. M., Guerrero, M., Simmons, C., López-Zerón, G., Ayeni, O. O., Farero, A., Chiaramonte, D., & Sprecher, M. (2023). Impact of the Domestic Violence Housing First Model on Survivors' Safety and Housing

- Stability: 12-Month Findings. *Journal of Interpersonal Violence*, 38(5-6), 4790-4813. <https://doi.org/10.1177/08862605221119520>
- Tastsoglou, E., Petrinioti, X., & Karagiannopoulou, C. (2021). The gender-based violence and precarity nexus: Asylum-seeking women in the Eastern Mediterranean. *Frontiers in Human Dynamics*, 3, 660682. <https://doi.org/10.3389/fhumd.2021.660682>
- Wendt, S., Natalier, K., & Goudie, S. (2024). Young women's experiences of violence and homelessness. *Violence Against Women*, 31(6-7), 1423-1446. <https://doi.org/10.1177/10778012241243053>
- Yakubovich, A. R., & Maki, K. (2022). Preventing gender-based homelessness in Canada during the COVID-19 pandemic and beyond: The need to account for violence against women. *Violence Against Women*, 28(10), 2587-2599. <https://doi.org/10.1177/10778012211034202>
- Yakubovich, A. R., Steele, B., Moses, C., Tremblay, E., Arcenal, M., O'Campo, P., Mason, R., Du Mont, J., Huijbregts, M., Hough, L., Sim, A., & Shastri, P. (2023). Recommendations for Canada's National Action Plan to End Gender-Based Violence: Perspectives from leaders, service providers and survivors in Canada's largest city during the COVID-19 pandemic. *Health Promotion and Chronic Disease Prevention in Canada: Research, Policy and Practice*, 43(4), 155-170. <https://doi.org/10.24095/hpcdp.43.4.01>
- Yakubovich, A. R., Boucher, L., Dodd, Z., Gerhardt, A., & Shastri, P. (2025). Women's experiences of homelessness and violence during the COVID-19 pandemic in Canada's largest city: An integrated qualitative analysis of clients of violence against women organizations and encampment residents. *BMC Public Health*, 25(1), 1529. <https://doi.org/10.1186/s12889-025-22721-4>

EXCLUSIÓN RESIDENCIAL EN ANDALUCÍA: ASPECTOS COMPLEMENTARIOS PARA LA INTEGRACIÓN DEL PUEBLO ROMANÍ

JOSÉ DAVID GUTIÉRREZ SÁNCHEZ

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0000-0003-0670-5426>

RAFAEL ARREDONDO QUIJADA

Universidad de Málaga

<https://orcid.org/0000-0002-4301-3376>

1. INTRODUCCIÓN

La exclusión residencial se configura como uno de los fenómenos sociales más persistentes y de mayor complejidad analítica en el ámbito andaluz, particularmente cuando se examina en conexión con el pueblo romaní y con las políticas públicas orientadas a la familia. Este grupo, históricamente sometido a procesos de marginación y discriminación estructural, continúa afrontando notables obstáculos en el acceso a una vivienda digna, segura y adecuada. En Andalucía, territorio caracterizado por profundas desigualdades socioespaciales y elevados índices de vulnerabilidad, la exclusión residencial se manifiesta como el resultado de la interacción entre factores culturales, económicos, institucionales y políticos que reproducen condiciones de precariedad habitacional y dificultan los procesos de inclusión social efectiva.

El abordaje académico de este fenómeno requiere una perspectiva interseccional y multidimensional que trascienda los enfoques exclusivamente estructurales, incorporando el análisis de los componentes simbólicos, identitarios y relacionales implicados. Además de las condiciones materiales de vida, resulta necesario problematizar las representaciones sociales, los estigmas y las prácticas discriminatorias que inciden en la segregación espacial y en la estigmatización de determinadas zonas o tipologías residenciales. Tales dinámicas no solo refuerzan la marginalidad del pueblo romaní, sino que también perpetúan las desigualdades en el acceso a los recursos, la educación, el empleo y las políticas sociales vinculadas al ámbito familiar.

De igual modo, el estudio de la exclusión residencial debe considerar las estrategias comunitarias, las prácticas de agencia y las formas de resistencia desarrolladas por las familias romaníes frente a las situaciones de exclusión. La resiliencia, las redes de apoyo mutuo y las dinámicas de convivencia basadas en la solidaridad representan dimensiones complementarias esenciales para interpretar los procesos de integración social desde una perspectiva holística. En esta línea, el presente capítulo propone examinar la exclusión residencial en Andalucía desde un enfoque crítico e inclusivo, centrado en las experiencias vivas del pueblo romaní y en los retos estructurales que persisten para la consolidación de una ciudadanía plena, donde el derecho a la vivienda se considere un pilar fundamental de la justicia social y de la igualdad de oportunidades.

2. EXCLUSIÓN E INTEGRACIÓN DEL PUEBLO ROMANÍ EN ANDALUCÍA

El Pueblo Romaní, desde tiempos inmemoriales, ha experimentado situaciones de exclusión social que, sin duda, han incidido en la comprensión e imaginario social hasta nuestros tiempos. Diversos autores han analizado la situación del Pueblo Romaní desde diferentes ópticas, ya sea desde aspectos de derechos sociales (Cemlyn, 2008), aspectos económicos (Brazzabeni et al., 2015), contextos políticos (Sigona, 2011) o, más específicamente, desde las políticas públicas en materia de segregación y abandono escolar (Parra Toro et al., 2017), participación social de la familia (Bretones y Soto, 2022) y en torno a aspectos relacionados con la integración social (Gutiérrez y Estepa, 2025), entre otros. El Pueblo Romaní ha estado relacionado con estilos de vida alternativos e itinerantes, los cuales no necesariamente han sido interpretados como positivos por los distintos sistemas administrativos (Barany, 2002), llevándolos en reiteradas ocasiones a vivir en contextos de exclusión social (Gutiérrez y Diz, 2023).

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se estima que la población romaní está conformada en torno a 300.000-350.000 personas, aproximadamente un 5% de la población andaluza total. Hay que partir que son estimaciones basadas en estudios ya que no existe un censo étnico oficial. El número de personas romaníes en Andalucía es bastante mayor que el correspondiente a los datos estatales y refleja niveles de integración que difieren con otras Comunidades Autónomas.

A nivel andaluz, los romaníes han tratado siempre de vivir acompañados de sus familiares, sobre todo, por mantener y fortalecer las redes de apoyo

allá donde estuvieran y conservar tradiciones y cultura como fortaleza de grupo (Gutiérrez, 2017), además de convertirse en ciudadanos, incorporándose a la idiosincrasia de aquellos lugares donde habitan. En esta línea, retomamos la definición de ciudadanía propuesta por Lombera (1996), entendida como la práctica de los individuos que implica el ejercicio pleno de sus derechos. En cuanto a la cultura, esta se conforma por diversos elementos (valores, ideas, costumbres, símbolos o creencias, entre otros) que, tal como señala Herranz (2003), emergen de la interacción social de los sujetos y orientan sus comportamientos dentro de la sociedad.

Las limitaciones del pueblo gitano para gestionar y participar de manera efectiva en las políticas públicas de familia responden a la confluencia de un antigitanismo de carácter estructural, elevados niveles de pobreza, una escasa presencia en las estructuras institucionales y el diseño de políticas insuficientemente alineadas con su realidad sociocultural. En este marco, pueden identificarse como principales barreras estructurales: 1) Los elevados índices de pobreza, desempleo y exclusión residencial, que restringen la capacidad de las familias gitanas para involucrarse en procesos participativos o de cogestión de recursos orientados al bienestar familiar; 2) La discriminación y el antigitanismo presentes en ámbitos como la vivienda, la educación y el empleo, que generan desconfianza hacia las instituciones públicas y los servicios sociales; 3) La concentración de numerosos hogares gitanos en barrios segregados, caracterizados por servicios públicos insuficientes o fuertemente burocratizados, lo que dificulta un acceso normalizado a las prestaciones y a los programas de apoyo a las familias.

Frente a estas dinámicas, cabe señalar una serie de elementos que podrían contribuir a revertir dichos déficits estructurales. Entre ellos, resulta fundamental la implementación de estrategias de ámbito estatal y autonómico que incorporen de forma efectiva la participación de asociaciones gitanas en el diseño de las políticas y que reconozcan el antigitanismo como un eje central a erradicar. La participación activa de la población gitana se revela así como un componente clave en la configuración, ejecución y evaluación de las acciones orientadas a la inclusión social en los distintos ámbitos de la vida cotidiana. Asimismo, se considera pertinente el desarrollo de programas de acompañamiento educativo y social con enfoque comunitario que, mediante la mediación intercultural y el apoyo integral a las familias, favorezcan una relación más fluida con el sistema educativo, los servicios sociales y los dispositivos de gestión de recursos. Finalmente, el fortalecimiento del movimiento asociativo gitano y la incorporación de mediadores y profesionales gitanos

en los servicios públicos pueden facilitar una interlocución más simétrica y dialógica en el ámbito de las políticas familiares.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA Y FAMILIA

El abordaje del bienestar social se ha venido planteando de manera tradicional bajo los llamados “pilares del bienestar”, configurados por: el Sistema de Salud, el Sistema de Educación, Pensiones/Rentas y el Sistema de Servicios Sociales (Casado y Fantova, 2017), que proporcionan un marco integral de seguridad y provisión social. Unos pilares sobre los que se está planteando por diversos autores, que se les debe incorporar otros como los “cuidados” (Navarro, et al., 2020), o la “vivienda” (Bosch y Trilla, 2019; Martínez y Aceituno-Aceituno, 2024), esenciales todos ellos para la cohesión social, la igualdad y el desarrollo del bienestar social en España. En el caso concreto de la vivienda se incorpora como quinto pilar en el actual Plan Estatal de Vivienda 2026-2030, donde se indica:

El Plan Estatal de Vivienda 2026-2030 contará con una dotación histórica de 7.000 millones de euros que permitirá dar un paso decisivo en la construcción de un sistema público de vivienda en estándares europeos que consolide la vivienda como el quinto pilar del Estado del Bienestar.

La no disponibilidad o imposibilidad de acceder a una vivienda digna y adecuada, genera y sitúa en la exclusión residencial a las personas que la sufren, obligando a los hogares a destinar una proporción excesiva de sus ingresos a gastos habitacionales, generando un sobreesfuerzo económico que impacta la capacidad de las familias para cubrir otras necesidades básicas como alimentación, educación o cuidados. Esta condición ha sido identificada como una de las principales fuentes de desigualdad contemporánea en España, afectando tanto a colectivos vulnerables como a nuevas generaciones que enfrentan dificultades crecientes para emanciparse y formar proyectos de vida autónomos. En términos de desarrollo social, “la vivienda figura en un lugar importante en cualquier valoración que se quiera hacer de los avances de una sociedad” (Ayala, et al. 2019: 4), encontrándose el acceso a la vivienda y la exclusión social estrechamente relacionados (Sassen, 2015).

En paralelo, los menores ingresos vía salarios, los mayores porcentajes de desempleo y la dificultad en el acceso a una vivienda, se ha constatado en numerosas investigaciones como factores claves para el riesgo de exclusión residencial (Sánchez-Mora, Clavero y Manzanera, 2013). Así el IX Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España de la Fundación FOESSA

(2025) señala que: “la vivienda es hoy el factor que está activamente reconfigurando nuestra estructura social, expulsando a uno de cada cuatro hogares de una vida digna”.

FOESSA destaca que el hacinamiento, la falta de espacio y la rotación frecuente de viviendas afectan a la salud mental de adultos y menores, al rendimiento escolar, la convivencia familiar y el estrés intrafamiliar y a la sensación de seguridad y estabilidad emocional.

El acceso a la vivienda se incorpora como derecho por primera vez en 1948, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Vicente, Rubio y Martínez, 2013), donde se indica: “Todo el mundo tiene derecho a unas condiciones de vida adecuadas para su salud y su bienestar, así como el de su familia, incluyendo alimentos, vestimentas, vivienda y asistencia social y médica” (Artículo 25.1). Lo que a su vez fue adoptado por el Consejo de Europa en 1961 e incorporado a la Carta Social Europea en 1996, y al Tratado de Ámsterdam (1997), así como a la Carta de Derechos Fundamentales (Niza diciembre de 2000).

Este avance global, tendría que haber generado un cambio de rumbo en las políticas públicas para facilitar el acceso a la vivienda. Sin embargo, la exclusión residencial se ha consolidado en los últimos años como fenómeno estructural presente en las grandes ciudades, donde el factor economicista y mercantilista se ha impuesto de una manera amplia convirtiendo a la vivienda en un mercado económico de primer nivel.

En el Estado español la Constitución de 1978 recoge en su artículo 47 que los ciudadanos españoles tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, incorporando a su vez en el articulado correspondiente a las competencias de las comunidades autónomas (art. 148), la de “Ordenación, del territorio, urbanismo y vivienda”. Y por último bajando al ámbito municipal a través de la Ley de Bases de Régimen Local en su artículo 25 se alude a cómo el municipio ejercerá competencias propias en: “Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística...”. Este a definir espacio competencial, se sitúa en ocasiones como elemento distorsionador a la hora de concretar quién, cómo y cuándo se deben de llevar a cabo políticas en el ámbito de la vivienda, con una implicación de primer nivel sobre la familia, y que en la actualidad es parte del problema en cuanto al acceso a la vivienda.

En la actualidad se encuentra en vigor el Plan Estatal de Vivienda (PEV) 2026-2030, aludido con anterioridad, independiente de aquellos otros que las comunidades y los ayuntamientos también se encuentran en la obligación de desarrollar. De manera concreta el plan estatal marca los siguientes objetivos:

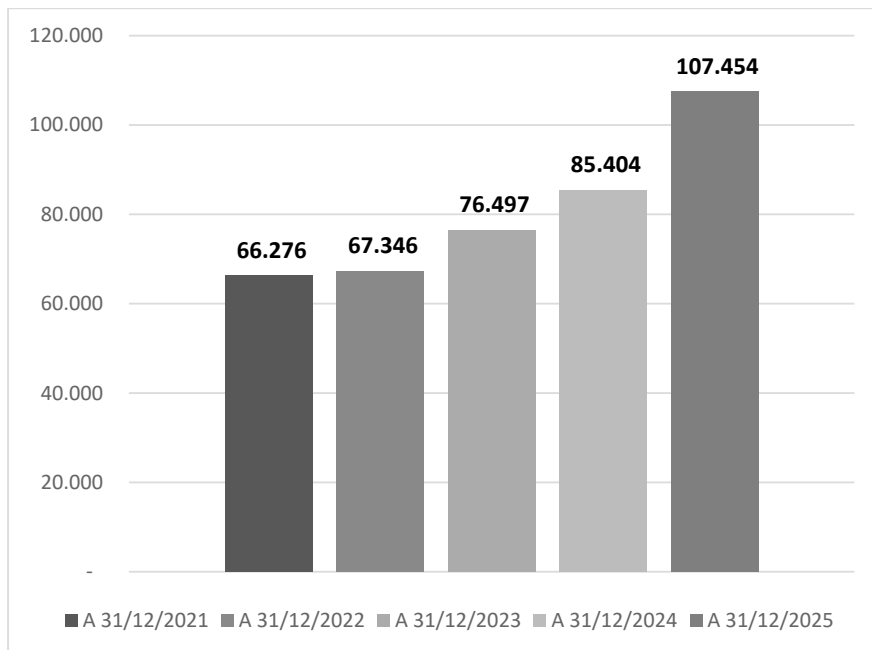
- Incrementar el parque de vivienda asequible, que estará protegido de forma permanente.
- Rehabilitar el parque existente para dignificar las viviendas y mejorar su eficiencia y accesibilidad, así como para promover barrios más habitables.
- Reducir la edad de emancipación joven.
- Rebajar el esfuerzo financiero para acceder a la vivienda.
- Revertir las zonas de mercado tensionado.

Como se puede apreciar todos ellos con afección de manera directa o indirecta hacia las familias, independientemente de sus características en cuanto a modelo de convivencia, así como de las posibles futuras desde el abordaje de la emancipación joven a fin de que se puedan generar proyectos vitales. Donde la necesidad de un parque público accesible es uno de los elementos más importantes a alcanzar y que más se ha dejado de realizar desde hace décadas. Lo que vendría a cubrir las necesidades de acceso que en la actualidad se están planteando, y de una manera mucho más preocupante y urgente sobre colectivos en riesgo o vulnerables, desde un diagnóstico que en muchos sectores se define como de urgencia habitacional.

A la hora de hablar de colectivos vulnerables de cara a su acceso a la vivienda, estos fueron identificados por parte del Relator Especial en su visita a España en 2006, como: las mujeres, los jóvenes, los ancianos, las personas con discapacidad, las comunidades romaníes (gitanos), migrantes y las personas sin hogar (Kothari, 2008). Dichos grupos, a nivel europeo han sido y son objeto de las políticas de vivienda social, con un enfoque más amplio y global teniendo en cuenta la diversidad en su estructura familiar (García y Arends, 2012).

En el caso concreto de Andalucía y según los datos que se recogen en el Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, a 31 de diciembre de 2025, se encontraban activas 107.454 solicitudes, lo que supone un incremento sobre el año 2024 del 25,82%, que en valores absolutos marca 22.050 solicitudes nuevas, una cifra que no ha dejado de crecer en los últimos cinco años tal y como se recoge en la siguiente Figura 1.

Figura 1. Solicitudes activas en el Registro Municipal de Demandante de Viviendas Protegidas en Andalucía en el período 2021 a 2025



Fuente: Elaboración propia a partir de Junta de Andalucía (2026).

Una fuente la de este registro que se configura como el instrumento que “Proporciona información actualizada sobre necesidades de vivienda, permitiendo a las administraciones locales y a la Comunidad Autónoma adecuar sus políticas de vivienda y suelo”, entre otras. Lo cual se convierte en un recurso de primer orden para conocer las necesidades de la ciudadanía, así como su perfil, en lo que a la vivienda se refiere y adecuar la intervención en este sector en base a las características de los demandantes.

Considerando como ya se ha indicado los datos a fecha del 31 de diciembre de 2025, el perfil de las personas solicitantes en Andalucía marca la siguiente radiografía:

- El tamaño de la unidad familiar para el 52,42% es de tan solo un miembro, el 21,9% por dos y para un 13,44% de tres miembros.
- Sobre el sexo de las personas solicitantes un 53,3% son mujeres por un 46,7% de hombres.

- En cuanto a los ingresos económicos un 66,83% indica percibir entre 0 y 1, medido a través del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), correspondiente a 600 euros mensuales.
- Respecto a la edad el 49,97% se sitúa por debajo de los 50 años, con un 25,65% menor de 35 años.
- El régimen de alquiler con opción de compra es elegido por el 38,35% y a continuación el de alquiler indicado por un 30,75%, para finalizar por el de compra con un 30,89%.

Este conjunto de variables sociodemográficas y económicas son un excelente recurso para definir las políticas públicas que debieran ser diseñadas en lo que, a la facilitación de una vivienda digna y adecuada, se refiere, dirigidas al conjunto de la ciudadanía con una mirada muy especial a las familias desde un concepto amplio, así como a los denominados colectivos vulnerables.

4. CONCLUSIONES

En el presente trabajo se han puesto de manifiesto diversos aspectos relativos a las políticas sociales en materia de vivienda y familia que afectan al pueblo romaní en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En este marco, pueden sintetizarse las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la exclusión residencial en Andalucía debe concebirse como un fenómeno estructural y multidimensional, anclado en desigualdades socioespaciales históricas y en la interacción de factores económicos, culturales, institucionales y políticos que inciden de forma especialmente intensa sobre la población romaní. La situación de este pueblo se configura como el resultado de trayectorias prolongadas de marginación y de antigitanismo estructural, que se traducen en obstáculos persistentes para el acceso a una vivienda digna y en la reproducción de brechas en los ámbitos educativo, laboral, de participación social y de ejercicio efectivo de la ciudadanía. El análisis de esta realidad demanda marcos teóricos interseccionales que articulen dimensiones materiales (condiciones de habitabilidad, hacinamiento, sobre esfuerzo económico), simbólicas (estigma, prejuicio, representaciones sociales) y relacionales (redes familiares y comunitarias), en tanto que todas ellas coproducen las dinámicas de exclusión e inclusión.

En segundo lugar, y pese a la intensidad de las vulnerabilidades descritas, las familias gitanas despliegan estrategias de agencia, resiliencia y apoyo comunitario que operan como recursos fundamentales para la integración, lo que obliga a desplazar las aproximaciones exclusivamente deficitarias e

incorporar una perspectiva basada en capacidades y fortalezas comunitarias en el diseño de las políticas públicas. La vivienda se consolida, tanto en el plano normativo como en la agenda del bienestar, como un pilar central del Estado social; sin embargo, su realización efectiva se ve condicionada por la mercantilización del mercado residencial, la insuficiencia del parque público y la descoordinación entre los distintos niveles competenciales (Estado, comunidades autónomas y entidades locales), configurando un “déficit de derechos” particularmente agudo entre los colectivos vulnerables. La información reciente sobre la demanda de vivienda protegida en Andalucía da cuenta de una situación de urgencia habitacional creciente, con un perfil de solicitantes caracterizado por bajos ingresos, feminización de la demanda, unidades convivenciales reducidas y elevada presencia de población joven, lo que refuerza la necesidad de políticas de vivienda orientadas de manera decidida a la equidad y a la prevención de la exclusión residencial.

Por último, la participación activa del movimiento asociativo gitano y la incorporación de mediadores y profesionales gitanos en los dispositivos públicos se configuran como condiciones estratégicas para avanzar hacia modelos de gobernanza más dialógicos, inclusivos y culturalmente competentes en el ámbito de la vivienda y de las políticas familiares, capaces de dar respuesta de forma situada a la diversidad cultural y a las especificidades del pueblo romaní. En coherencia con lo recogido en el vigente Plan Estatal de Vivienda, la problemática residencial demanda una coordinación interinstitucional de máximo alcance, acompañada de medidas a corto, medio y largo plazo. No obstante, dicha coordinación resultará insuficiente si no se acomete simultáneamente un cambio de paradigma en torno al propio concepto de “vivienda”, que deje de ser concebida prioritariamente como activo económico para ser entendida como recurso/derecho generador de bienestar social, en el que se priorice la vivienda en cuanto “hogar” y espacio central de desarrollo vital y comunitario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala, L., Cantó, O., Martínez, R., Navarro, C., & Romaguera, M. (2019). *Necesidades sociales en España. Vivienda*. Fundación Bancaria “la Caixa
- Barany, Z. (2002). Ethnic mobilization without prerequisites: The East European Gypsies. *World Politics*, 54(3), 277-307. <https://doi.org/10.1353/wp.2002.0006>
- Bosch, J., & Trilla, C. (2019). *Sistema de vivienda y estado del bienestar: El caso español en el marco europeo*. El Observatorio Social de “la Caixa”.

- <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/es/-/sistema-de-vivienda-y-estado-del-bienestar-el-caso-espanol-en-el-marco-europeo>
- Brazzabeni, M., Cunha, M., & Fotta, M. (2015). *Gypsy economy: Romani livelihoods and notions of worth in the 21st century*. Berghahn Books. <https://doi.org/10.1515/9781782388869>
- Bretones Peregrina, E., & Soto Marata, P. (2022). La participación de las familias gitanas en las instituciones educativas: El Servicio de Promoción Socioeducativa del pueblo gitano. *Revista de Estilos de Aprendizaje*, 15(Especial II), 92-102.
- Casado, D., & Fantova, F. (2017). Los sistemas de bienestar en España: Evolución y naturaleza. *Documentación Social*, 186, 55-80.
- Cemlyn, S. (2008). Human rights and Gypsies and Travellers: An exploration of the application of a human rights perspective to social work with a minority community in Britain. *The British Journal of Social Work*, 38(1), 153-173. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcl349>
- Flores, R. (Coord.). (2025). *IX Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación FOESSA.
- García, P., & Arends, L. (2012). *Vivienda social en la Unión Europea*. Universitat Politècnica de Catalunya.
- Gutiérrez, J. D. (2017). Imaginarios sociales de la itinerancia dentro de la diáspora gitana. *Imagonautas*, 7(9), 40-57.
- Gutiérrez, J. D., & Diz, J. (2023). Movilidad laboral de rumanos en Andalucía. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 41(2), 375-398. <https://doi.org/10.5209/crla.79056>
- Gutiérrez, J. D., & Estepa, F. (2025). Matrimonios concertados y población romaní de Europa del Este en España. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 49, 5-18. <https://doi.org/10.6018/areas.631581>
- Herranz, G. (2003). *Sociología y delincuencia*. Editorial Alhulia.
- Junta de Andalucía, Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. (2026). *Registro Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida: Estadística mensual*. <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/fomentoarticulaciondelterritorioyvivienda/areas/vivienda-rehabilitacion/vivienda-protegida/paginas/rmdv-estadistica-mensual.html>
- Kothari, M. (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (A/HRC/7/16)*. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Lombera, R. (1996). La participación social en el ejercicio del gobierno y en la construcción de poder local. En [responsabilidad editorial por comprobar], *Democracia, desarrollo y autonomía municipales: Experiencias y propuestas* (pp. 13-21). COPEVI.
- Martínez Moure, O., & Aceituno-Aceituno, P. (2024). La vivienda como pilar básico del Estado del bienestar. *Economía Industrial*, 437, 14-32. <https://>

- www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/437/14MARTINEZ_EI437.pdf
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2025). *Plan Estatal de Vivienda 2026-2030*. https://www.mivau.gob.es/recursos_mfom/sala_prensa/recursos/pev_26-30_resumen_ejecutivo_250916_150204.pdf
- Navarro, V., Pazos Morán, M., Carrión Huguet, P., Castellanos Serrano, C., Martínez Ferran, R. M., Muntané Isart, F., & Sastre García, M. (2020). *El cuarto pilar del Estado del Bienestar: Una propuesta para cubrir necesidades esenciales de cuidado, crear empleo y avanzar hacia la igualdad de género*. Universitat Pompeu Fabra.
- Parra Toro, I., Alvarez-Roldan, A., & Gamella, J. F. (2017). Un conflicto silenciado: Procesos de segregación, retraso curricular y abandono escolar de los adolescentes gitanos. *Revista de Paz y Conflictos*, 10(1), 35-60. <https://doi.org/10.30827/revpaz.v10i1.5965>
- Sánchez-Mora, M. I., Clavero, E., & Manzanera, S. (2013). Políticas de vivienda en España y la Región de Murcia. En M. Hernández (Coord.), *Vivienda y exclusión residencial* (pp. 23-50). Universidad de Murcia.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz Editores.
- Sigona, N. (2011). The governance of Romani people in Italy: Discourse, policy and practice. *Journal of Modern Italian Studies*, 16(5), 590-606. <https://doi.org/10.1080/1354571X.2011.622468>
- Vicente, T., Rubio, E. M., & Martínez, J. (2013). El derecho a la vivienda. En M. Hernández (Coord.), *Vivienda y exclusión residencial* (pp. 23-51). Universidad de Murcia.

BLOQUE VI.
ACOMPañAMIENTO, INTERVENCIÓN
SOCIAL Y NUEVOS RETOS

LO QUE LAS FAMILIAS SOSTIENEN

MARTA RUBIO CHAVARRÍA

Ayuntamiento de Logroño

<https://orcid.org/0009-0004-3174-3242>

1. INTRODUCCIÓN

¿Cuánto puede sostener una familia antes de romperse por dentro?

No tengo respuesta para esta pregunta, y quizá por eso me dedico desde mi puesto como Trabajadora Social municipal a atender a familias y ayudarlas antes de romperse del todo.

En las políticas sociales existe un daño poco reconocido: el daño relacional. No figura en indicadores ni cuadros de mando, pero condiciona profundamente el bienestar. Este trabajo muestra cómo los Servicios Sociales Comunitarios acompañan a familias que sostienen vínculos heridos en contextos de precariedad, duelo, conflicto o sobrecarga emocional. Frente a una cultura que convierte la crianza en empresa individual y la felicidad en deber moral, las familias se erigen como último colchón relacional de un sistema que ha debilitado los apoyos estructurales. A través de escenas reales de intervención, se ilustra el impacto de un enfoque clínico-comunitario centrado en el vínculo, capaz de reparar relaciones, prevenir crisis y reducir la judicialización o medicalización innecesaria. Se proponen líneas de acción para una política pública relacional que reconozca el valor del acompañamiento como inversión social. Cuando se sostiene a quienes sostienen, se refuerza el tejido mismo de la sociedad.

Vivimos tiempos en los que las políticas públicas observan a distancia lo que sucede muy cerca. La crianza, que durante siglos fue una tarea compartida, se ha convertido en una carrera de obstáculos individual. Las familias sostienen tensiones, duelos, incertidumbres y culpas que no les pertenecen del todo, pero que el sistema ha dejado de asumir como propias. En esa fragilidad cotidiana emerge el conflicto, acompañado de un daño que rara vez se registra en indicadores o cuadros de mando: el daño relacional. Este deterioro de los vínculos erosiona la vida familiar y, con ella, la cohesión social.

En los Servicios Sociales Comunitarios lo vemos a diario. No llegan quienes “fallan”, sino quienes han sido sobrecargados sin red: padres y madres que no necesitan explicaciones, sino espacios; niños y adolescentes que no reclaman más normas, sino presencia. Sin embargo, el relato cultural dominante impone otra lógica: sé feliz, sé mejor, gestiona bien tus emociones, no te quejes. Como señala Ehrenberg (2012), vivimos bajo una moral de la autonomía que obliga a gestionar el malestar en soledad, como si el sufrimiento estructural fuera una debilidad personal. Cabanas e Illouz (2019) describen esta dinámica como *happycracia*, un régimen que convierte la felicidad en un deber individual, oculta las causas sociales del malestar y refuerza la idea de que quien no puede es porque no quiere lo suficiente.

Las familias que atendemos devuelven otra imagen: neveras vacías y culpas llenas; madres que dudan de sí mismas, padres agotados, abuelas solas con nietos a su cargo, adolescentes encerrados en sus habitaciones. Sostienen en soledad un malestar estructural que el sistema les devuelve como supuesto fracaso individual.

A menudo, lo que más duele no es el conflicto familiar en sí, sino lo que se espera de quienes lo sufren: que una madre en duelo regule las emociones de su hijo con TEA; que un padre con ingresos precarios acompañe semanalmente a terapia a su hija y mantenga “presencia emocional plena”; que una abuela con recursos limitados garantice meriendas equilibradas, hábitos saludables y conexión afectiva. Se les pide que gestionen su cansancio, pobreza y ansiedad, y que además no griten, no se enfrenten, lleguen puntuales, pongan límites con amabilidad, estén presentes sin agobiar y escuchen sin romperse.

Cuando no logran cumplir esas expectativas –porque nadie podría–, el sistema se retira, dejándoles solos con su supuesto fallo. Este capítulo surge desde esa frontera: desde la práctica cotidiana de un equipo de intervención familiar que acompaña lo invisible. No desde el diagnóstico ni la exigencia, sino desde el vínculo. Acompañamos a familias que sostienen lo insostenible, reparando relaciones, cuidando escenas cotidianas y facilitando procesos. Es un trabajo que pocas veces se nombra como política social, pero que lo es en su forma más encarnada: intervenir para que los vínculos no se rompan del todo

Este capítulo persigue los siguientes objetivos:

- Visibilizar el daño relacional como un eje clave y aún ignorado por las políticas sociales familiares, reconociendo que el deterioro de los vínculos afectivos, aunque no se registre en los indicadores tradi-

cionales, condiciona de forma decisiva el bienestar de niños, niñas, adolescentes y personas adultas.

- Describir la intervención clínica-comunitaria como una forma concreta y encarnada de política social, mostrando cómo los Servicios Sociales Comunitarios actúan como infraestructura invisible de sostenimiento relacional, especialmente en contextos de alta vulnerabilidad y medidas de protección.
- Ilustrar el impacto del acompañamiento relacional a través de escenas reales de intervención, evidenciando su potencial para restaurar vínculos parentales, reducir crisis emocionales, prevenir derivaciones clínicas o judiciales y fortalecer las redes familiares ampliadas.
- Proponer líneas de acción para el fortalecimiento de una política pública relacional, basada en lo comunitario y lo preventivo, que legitime el trabajo sobre los vínculos como una inversión social imprescindible.

En conjunto, los objetivos articulan una mirada integradora, profesional y política, que entiende reparar relaciones y acompañar lo invisible como una forma esencial de hacer política social desde un enfoque sistémico, preventivo y profundamente humano.

2. PLANTEAMIENTO TEÓRICO-METODOLÓGICO

Este trabajo adopta una metodología cualitativa narrativa, anclada en la práctica profesional del Programa de Familias del Ayuntamiento de Logroño, donde la familia es comprendida como un sistema relacional que sostiene dinámicas emocionales, simbólicas y sociales. Inspirado en el enfoque ecológico de Bronfenbrenner (1987), se reconoce que el entorno cercano y las relaciones significativas son determinantes para el bienestar.

Las estrategias metodológicas integran observación participante, escucha activa e intervención coordinada con otros sistemas (educación, salud, protección). Se emplean técnicas de terapia familiar sistémica –como esculturas familiares, juego simbólico y metáforas– y herramientas narrativas para resignificar historias de vida, en línea con la terapia narrativa de White y Epston (1990), que busca separar a la persona del problema y reconstruir narrativas empoderadoras.

Este enfoque permite visibilizar el daño relacional no como síntoma individual, sino como manifestación de desajustes vinculados a estructuras sociales. Se enmarca en una ética del cuidado (Gilligan, 1982) y una epis-

temología relacional que hace del vínculo la categoría central del análisis e intervención, tal como propone la perspectiva de *relationship-based practice* (Ruch, Turney, & Ward, 2018).

Lejos de patologizar, la intervención contextualiza y transforma el sufrimiento mediante presencia sostenida, mirada libre de culpabilización y creación de espacios seguros donde el malestar puede leerse como lenguaje del vínculo. Esta sistematización situada aporta luz a prácticas invisibles pero esenciales para la cohesión social y la protección del bienestar infantil.

3. RESULTADOS: PRINCIPALES APORTACIONES, RESULTADOS Y CONCLUSIONES

3.1. Resultados

Los resultados que aquí se presentan no derivan de un estudio cuantitativo ni de una evaluación estructurada, sino de la práctica cotidiana en el acompañamiento a familias desde el Programa de Familias del Ayuntamiento de Logroño. Son fragmentos de historias reales que ilustran cómo una política pública encarnada en los Servicios Sociales Comunitarios puede reparar vínculos, evitar crisis y sostener la vida cotidiana.

3.1.1. Cuando el hijo deja de ser cuidador

Una madre acude a Servicios Sociales tras un largo periodo de sufrimiento familiar. Su hijo adolescente lleva casi un año sin salir de casa, tres meses sin salir de su habitación. No se asea, no come en familia, no va al instituto. El malestar viene de lejos: un padre con adicciones, una separación conflictiva, precariedad económica, convivencia forzada con otra familia. El sistema sanitario y educativo ya no ofrece respuesta: no pueden intervenir si él no sale de casa.

Desde el Programa de Familias, entramos donde otros no pueden entrar. Sin exigencias, sin diagnósticos. Con figuras, juegos simbólicos, metáforas. Empezamos por lo invisible: por devolverle al adolescente su lugar de hijo, no de cuidador. Facilitamos sesiones familiares conjuntas, revivimos escenas de vínculo, acompañamos el duelo del abuelo, celebramos pequeños gestos cotidianos: salir del cuarto, afeitarse, volver a jugar.

Hoy, ese adolescente quiere ser electricista. Tiene sueños, planes, horizonte. Todo comenzó cuando alguien los miró con una mirada distinta: no como disfunción, sino como vínculo herido que necesitaba espacio para sanarse.

3.1.2. Cuando la madre y la hija pudieron verse

Una madre y su hija viven una relación fracturada. “Desde que me gritó ‘ojalá te mueras’, no he podido volver a mirarla igual”, dice la madre. “Yo ya no tengo madre”, dice la hija. La tensión es crónica, la incomunicación total. Tras un intento autolítico, interviene la policía. Ambas piden ayuda, pero no encuentran por dónde empezar.

El trabajo terapéutico se inicia con recursos simbólicos: cartas proyectivas, esculturas familiares. La hija representa a su madre como una niña y a sí misma como un esqueleto. Un día verbaliza: “Sé que mi madre no tuvo madre. Y creo que siente rabia de mí porque yo sí la tengo”. Esa frase transforma el vínculo. La madre llora, la hija pide perdón. Hablan por primera vez no de normas ni de límites, sino de heridas.

Hoy, se escriben post-its con frases bonitas. La madre ha aprendido a confiar. La hija respira. Lo que parecía un conflicto sin salida era, en realidad, una historia de dolor que necesitaba ser comprendida y mirada con otros ojos.

3.1.3. Cuando el hijo convocó a sus padres

Un niño de 12 años vive entre dos hogares en conflicto. No duerme si no es en la cama de sus padres. Tiene tics, ansiedad, miedo. El conflicto parental es intenso, pero lo que emerge en sesión no es un problema conductual, sino una necesidad relacional.

Utilizando una carta proyectiva y una caja de arena, el niño representa a su padre como ternura, a su madre como estructura. Dice: “Si falta uno, me quedo incompleto”. Esa imagen conmueve a ambos progenitores. Por primera vez no se ven como adversarios, sino como aliados convocados por su hijo.

Desde entonces, el niño duerme tranquilo. Ve películas con su madre, pide masajes. Tiene un lugar. Y sus padres han comprendido que no se trata de custodias ni visitas, sino de vínculo, de presencia, de poder preguntarse: ¿qué necesita de mí más allá de lo que creo estar dando?

3.2. Conclusiones

Los conflictos que llegan a los Servicios Sociales no son la expresión de un fracaso familiar, sino el síntoma de un sistema que no ha sabido sostener antes de que el vínculo se convirtiera en el único hilo. Intervenir desde lo relacional no es un acto menor: es hacer política pública desde el cuidado (Tronto, 2020), situando en el centro a las personas, su bienestar emocional y su capacidad de reconstrucción. Reconocer el valor de la relación como recurso de protección implica dejar de ver a las familias únicamente desde la carencia para comprenderlas también como espacios de resistencia y potencial.

Las escenas recogidas muestran que, cuando el vínculo es protegido y acompañado, emergen procesos de reparación que evitan crisis más graves, reducen la medicalización y fortalecen la red familiar y comunitaria. Esta constatación coincide con lo que la investigación evidencia sobre el impacto positivo de las intervenciones tempranas y preventivas en el bienestar infantil y la cohesión social (Asmussen et al., 2016; Featherstone et al., 2014). Sin embargo, para que esto ocurra se requiere tiempo, presencia y legitimidad profesional, así como marcos institucionales que reconozcan la dimensión relacional de la intervención.

La experiencia internacional demuestra que otro modelo es posible y se distancia claramente del enfoque reactivo predominante en España. Finlandia mantiene programas universales de atención materno infantil –como los servicios *Neuvola*– que se han vinculado positivamente con mejores indicadores de salud infantil y equidad social (Wüst, 2022). Escocia, con *Getting it Right for Every Child*, ha convertido la prevención en un derecho, estableciendo un marco común que coordina a todos los agentes que trabajan con infancia y evitando la fragmentación de recursos que caracteriza a nuestro país. Este programa ha sido analizado como una política transformadora centrada en el bienestar infantil, con énfasis en intervención temprana e integración interinstitucional, aunque todavía enfrenta desafíos para su implementación efectiva (Coles et al., 2016). Suecia y Dinamarca, por su parte, han desarrollado *Family Centres*, espacios multidisciplinarios integrados que ofrecen salud, educación y apoyo social en un solo lugar con capacidad de reducir desigualdades y promover la participación familiar (Kanste et al., 2019; Kekkonen et al., 2012). En contraste, en España estos servicios suelen estar fragmentados, condicionados por criterios restrictivos y activados solo tras la aparición del problema, lo que limita su capacidad preventiva y refuerza una respuesta reactiva.

Estos modelos comparten un denominador común: parten de la confianza en las familias, garantizan la presencia profesional en las primeras etapas de la vida, usan un lenguaje común entre servicios y actúan antes de que la dificultad escale. El resultado: menos crisis, menos judicialización, más cohesión social.

En España, avanzar hacia este horizonte implica transitar de un sistema reactivo y focalizado a infraestructuras públicas de sostén relacional, universales y preventivas. Supone reconocer que el vínculo es un factor de protección social tan importante como los recursos materiales, y que cuidarlo es una inversión en cohesión y futuro. Los Servicios Sociales Comunitarios, cuando se les dota de tiempo, estabilidad y legitimidad, son el primer espacio de política pública que interviene directamente sobre esa trama invisible que mantiene unida a la sociedad.

Frente a una cultura que individualiza el fracaso y responsabiliza a las familias de sufrimientos estructurales, urge desplegar políticas que cuiden lo común y fortalezcan las redes formales e informales de apoyo. Porque cuando se sostiene a quienes sostienen, no solo se repara lo roto: también se cultiva el futuro colectivo. La pregunta es sencilla pero urgente: ¿cuánto más vamos a externalizar el daño relacional a las familias? Si la respuesta es “ni un día más”, el cambio empieza ahora y empieza desde aquí.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asmussen, K., Feinstein, L., Martin, J., & Chowdry, H. (2016). *Foundations for life: What works to support parent-child interaction in the early years*. Early Intervention Foundation. <https://www.eif.org.uk/files/pdf/foundations-for-life.pdf>
- Bronfenbrenner, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Paidós. (Obra original publicada en 1979).
- Cabanas, E. e Illouz, E. (2019). 'Happycracia: cómo la ciencia y la industria de la felicidad controlan nuestras vidas'. Paidós Iberica: Madrid. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 38(1), 189-191. <https://doi.org/10.5209/crla.68874>
- Coles, E., Cheyne, H., Rankin, J., & Daniel, B. (2016). Getting it right for every child: A national policy framework to promote children's well-being in Scotland, United Kingdom. *The Milbank Quarterly*, 94(2), 334-365. <https://doi.org/10.1111/1468-0009.12195>
- Ehrenberg, A. (2012). *La fatiga de ser uno mismo: Depresión y sociedad* (M. González, Trad.). Nueva Visión. (Obra original publicada en 1998).

- Featherstone, B., White, S., & Morris, K. (2014). *Re-imagining child protection: Towards humane social work with families*. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781447308027.001.0001>
- Gilligan, C. (1982). *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Harvard University Press.
- Kanste, O., Välimäki, T., & Suominen, T. (2019). Promising models of multi-disciplinary integrated people-centred services in Europe: Family Centres. *International Journal of Integrated Care*, 19(s2), 58. <https://doi.org/10.5334/ijic.s3581>
- Kekkonen, M., Montonen, M., & Viitala, R. (2012). Developing the family centre in the Nordic countries. En H. Backman & A. Nordström (Eds.), *Family Centres in the Nordic countries* (pp. 112-119). TemaNord. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:700870/fulltext01.pdf>
- Ruch, G., Turney, D., & Ward, A. (Eds.). (2018). *Relationship-based social work: Getting to the heart of practice* (2nd ed.). Jessica Kingsley Publishers.
- Tronto, J. (2020). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003070672>
- Wüst, M. (2022). Universal early-life health policies in the Nordic countries. *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 175-198. <https://doi.org/10.1257/jep.36.2.175>

TRABAJO SOCIAL EN EL CICLO VITAL FAMILIAR

ESTHER RAYA-DIEZ

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0003-3994-3113>

ANA BELÉN CUESTA RUIZ-CLAVIJO

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0002-9667-0580>

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analiza el papel del Trabajo Social como figura de acompañamiento a las familias en diferentes momentos de su ciclo vital. En el contexto español, el Trabajo Social se ha configurado históricamente como profesional de referencia del sistema público de servicios sociales, lo que ha generado una estrecha vinculación de la disciplina con la atención a las familias (Fantova, 2008). No obstante, más allá de la respuesta a situaciones problemáticas concretas, el Trabajo Social Familiar cuenta con conocimientos, habilidades y competencias para desarrollar una práctica orientada al acompañamiento continuado en el apoyo a las familias en el desempeño de sus funciones principales.

Desde el punto de vista normativo, la familia constituye un objeto de especial protección constitucional. La Constitución Española no establece una definición cerrada ni un modelo único de familia, sino que opta por un concepto abierto, susceptible de adaptación a la evolución social (Rastrollo, 2017). El artículo 39 impone a los poderes públicos el deber de garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia, poniendo el acento no tanto en la institución familiar en abstracto como en las personas que la integran y en la garantía de sus derechos, especialmente en situaciones que requieren intervención pública.

Esta concepción conecta con la perspectiva sociológica contemporánea, que entiende la familia como una realidad social diversa, dinámica y relacional, cuyos significados, formas de organización y funciones varían en función del contexto histórico, cultural y socioeconómico (BeckGernsheim, 2011; Cherlin, 2020; Veloza-Morales, 2023). La familia es, por tanto, una institución

social dinámica, dotada de funciones estratégicas para la sociedad, cuya forma puede variar, aunque su valor social permanece (Vega y Raya-Diez, 2022).

Del modelo tradicional de familia –basado en el varón proveedor, la estabilidad matrimonial y la división sexual del trabajo– se ha pasado a una pluralidad de formas familiares, y con ello nuevas trayectorias vitales, atravesadas por transiciones, rupturas, reconstituciones, y en muchos casos, con situaciones de vulnerabilidad a lo largo del ciclo vital (Elder et al., 2015; Morgan, 2011). Esta concepción plural de la familia se recoge en el Proyecto de Ley de Familias (Congreso de los Diputados, 2024), que parte de una definición no restrictiva ni única de familia, rompiendo explícitamente con una visión limitada al matrimonio heterosexual o a un único modelo convivencial. En la exposición de motivos, se afirma que “ya no existe la familia, sino las familias, en plural” (p. 3), reconociendo la diversidad de estructuras familiares presentes en la sociedad española contemporánea. Y enumera diferentes tipos de familias, además de las derivadas del matrimonio o de la convivencia de pareja estable, las familias monoparentales, homoparentales, reconstituidas, adoptivas o acogedoras, familias con personas con discapacidad y/o en situación de dependencia, familias migrantes, transnacionales o retornadas, etc.

Detrás de cada tipo de familia se concentran diferentes desafíos en el desempeño de las funciones familiares, si bien se puede afirmar que todas tienen en común el configurarse como un espacio de interdependencia y cuidado, en el que se articulan responsabilidades y obligaciones morales que, en determinados momentos, requieren apoyos externos para garantizar el bienestar de sus miembros (Finch & Morgan, 1999; Daly, 2021). Desde un enfoque funcional, la familia constituye un agente estratégico de bienestar y cohesión social, cuyas capacidades deben ser reforzadas mediante políticas y prácticas profesionales orientadas al apoyo, y no a su sustitución (Vega & Raya-Diez, 2022).

Por ello, resulta necesario el diseño de políticas que ofrezcan una atención integral a las familias, tal como se recoge en el proyecto de Ley de Familias, evitando enfoques puramente asistencialistas o compensatorios (Vega y Raya-Diez, 2022).

En este contexto, la figura profesional de Trabajo Social es un actor relevante en los procesos de acompañamiento a las familias a lo largo de su ciclo vital y, de forma particular, trabajando con determinados tipos de familias con mayores dificultades en distintos momentos, acompañándolas en el desempeño de sus funciones de cuidado, protección, socialización y apoyo emocional en contextos sociales cada vez más complejos y cambiantes.

El Trabajo Social se configura como un agente clave en la promoción de los derechos sociales y humanos de las personas a lo largo del ciclo vital, reforzando especialmente la autonomía y la participación en aquellas etapas en las que pueden emerger mayores situaciones de vulnerabilidad. De las múltiples situaciones familiares que son objeto del trabajo social en su papel de atención a las familias, este capítulo se centra en dos etapas del ciclo vital, como son los procesos de transición juvenil y de envejecimiento. Cada una de estas etapas supone retos para las familias, en el desempeño de sus funciones, que en algunos casos requieren de apoyo externo para restablecer el equilibrio familiar.

2. JUVENTUD COMO ETAPA DE TRÁNSITO

La juventud, entendida como el periodo de vida comprendido entre los 15 y los 24 años de edad (Naciones Unidas, s. f.), sirve de puente entre la infancia y la edad adulta (Restrepo, 2016). Es una etapa que representa retos para las familias. En España, a pesar de los avances sociales, la juventud presenta déficit de ciudadanía debido a las dificultades estructurales de acceso al empleo, la vivienda y la emancipación, elementos centrales de la integración social en una sociedad salarial (Cuesta, Raya-Diez y Carbonero, 2025). La juventud se concibe como una etapa vital marcada por transiciones complejas –educativas, laborales, residenciales, relacionales y de construcción de la autonomía– que no se desarrollan de forma lineal ni homogénea. En esta etapa el papel de la familia es central. Las dificultades de emancipación, la precariedad laboral y la incertidumbre vital refuerzan la función de la familia como red de apoyo, al tiempo que generan nuevas tensiones en el desempeño de sus funciones. La Estrategia de Juventud 2030 (INJUVE, 2022) sitúa a las personas jóvenes como sujetos de derechos y actores sociales, subraya la necesidad de políticas integrales que aborden dimensiones como la emancipación, el empleo, la educación, la participación, la inclusión social y el bienestar.

En este contexto, el Trabajo Social actúa como mediador entre las personas jóvenes, sus familias y los sistemas de protección y bienestar, desarrollando intervenciones basadas en el acompañamiento social, la proximidad profesional y el reconocimiento de las personas jóvenes como protagonistas de su propio proceso (Anaut-Bravo y Raya-Diez, 2020). Esta intervención, sustentada en un enfoque de derechos, busca equilibrar las funciones de protección y promoción de la autonomía, evitando lógicas excesivamente

controladoras y favoreciendo trayectorias de inclusión social y participación (INJUVE, 2022).

El Trabajo Social se configura como una disciplina clave en el acompañamiento a las personas jóvenes, especialmente en contextos de desigualdad, vulnerabilidad o dificultad en los procesos de transición a la vida adulta. La intervención no se debe orientar únicamente a la atención de problemáticas específicas, sino al apoyo continuado de trayectorias vitales, articulando recursos, fortaleciendo capacidades y promoviendo la autonomía progresiva.

La intervención con jóvenes requiere de metodologías basadas en el acompañamiento social, la proximidad profesional y el reconocimiento de la persona joven como protagonista de su propio proceso (Navarro y Pastor, 2017; Anaut-Bravo y Raya-Diez, 2020). En el ámbito de juventud, el acompañamiento adquiere especial relevancia, ya que las transiciones juveniles se producen en un contexto de creciente precariedad estructural, incertidumbre y debilitamiento de los itinerarios normativos tradicionales. Por ello, el Trabajo Social puede desempeñar un papel relevante en la promoción de la ciudadanía juvenil, tanto en su dimensión de garantía de derechos como en la promoción de la participación activa (Cuesta, Raya-Diez y Carbonero, 2025). De este modo, el Trabajo Social con población joven debiera tener mayor presencia en la práctica profesional aportando respuestas integrales a cuestiones como los riesgos digitales, la soledad no deseada, la desafección social y la desinformación. Todo ello desde la promoción de la participación social en clave de ciudadanía (Cuesta, Raya-Diez y Carbonero, 2025).

3. ENVEJECIMIENTO ACTIVO Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN

El envejecimiento de la población en la sociedad española es una realidad patente, con el incremento de la esperanza de vida y la reducción de la tasa de natalidad. Un rasgo característico es la heterogeneidad de las personas mayores, que presentan trayectorias vitales, condiciones de salud, niveles de autonomía, situaciones económicas y redes sociales muy diversas. Esta realidad obliga a superar enfoques homogéneos y estandarizados y a desarrollar intervenciones individualizadas, reconociendo a las personas mayores como sujetos de derechos y agentes activos, y no únicamente como población dependiente o vulnerable (Cuesta, 2020). Por tanto, es preciso diseñar intervenciones adaptadas a las distintas etapas del ciclo vital, considerando tanto las capacidades como las necesidades emergentes en cada momento.

En línea con el concepto de envejecimiento activo definido por la OMS, entendido como un proceso que integra salud, participación y seguridad a

lo largo de todo el ciclo vital (Organización Mundial de la Salud, 2002), el trabajo social se presenta como una disciplina clave para la promoción del envejecimiento activo, debido a su enfoque holístico y multidimensional, capaz de articular los distintos determinantes del envejecimiento activo: factores sociales, sanitarios, económicos, personales, conductuales, del entorno físico, así como los ejes transversales de género y cultura.

Junto a la promoción del envejecimiento activo, es preciso tomar en consideración la necesidad de planificar programas y servicios para procurar cuidados de larga duración, desde una perspectiva de protección, seguridad y dignidad cuando la persona requiere asistencia. Y, con ello, evitar la sobrecarga de cuidados en las familias.

El Trabajo Social desempeña un papel fundamental en este ámbito mediante funciones de valoración de necesidades, gestión y coordinación de recursos, apoyo psicosocial, orientación y acompañamiento, así como en la coordinación de actuaciones entre los sistemas de sanidad y servicios sociales (Cuesta, 2020). La atención a largo plazo se debe concebir desde un enfoque de derechos, evitando modelos exclusivamente asistencialistas y promoviendo la participación de las personas mayores en las decisiones que afectan a su vida. En este sentido, el Trabajo Social contribuye a la promoción del envejecimiento activo como marco de intervención que integra derechos, participación y bienestar en las etapas finales del ciclo vital (Cuesta, 2020).

4. RETOS DEL TRABAJO SOCIAL EN EL ACOMPAÑAMIENTO A LAS FAMILIAS A LO LARGO DEL CICLO VITAL

Finalizamos este capítulo presentando algunos retos a los que debe hacer frente el Trabajo Social para un acompañamiento efectivo a las familias a lo largo del ciclo vital. En primer lugar, cabe destacar el reto entre las funciones de control y las de apoyo. Estas tensiones se manifiestan con especial intensidad en los ámbitos de intervención con juventud y en la protección a la infancia, donde el predominio de enfoques centrados en la evaluación del riesgo, la estandarización de procedimientos y la rendición de cuentas tiende a reforzar una lógica de control social. Esta orientación limita, en muchos casos, la posibilidad de construir relaciones profesionales basadas en la confianza, la proximidad y el acompañamiento continuado, elementos fundamentales para una intervención ajustada a la complejidad de las trayectorias familiares y a los ritmos propios del ciclo vital.

En el caso de la juventud, la intervención desde el Trabajo Social se ha orientado hacia la atención a jóvenes con problemas de distinta naturaleza,

frente a prácticas centradas en la prevención y la promoción. Frente a ello, se reivindica la necesidad de reorientar la intervención hacia enfoques basados en derechos, que reconozcan a las personas jóvenes como sujetos activos, con capacidad de agencia y participación social. Esta redefinición resulta clave para evitar la subordinación del Trabajo Social con juventud a lógicas asistenciales o residualizadas, y para fortalecer su papel como disciplina de acompañamiento social.

Por su parte, la intervención del Trabajo Social con las personas mayores va más allá de la atención a la dependencia, se trata de garantizar la autonomía, la calidad de vida y el reconocimiento de las personas mayores como sujetos de derechos, en un contexto marcado por el envejecimiento de la población y la reconfiguración de los sistemas de cuidados.

5. CONCLUSIONES

En el capítulo se ha presentado el papel del Trabajo Social en el acompañamiento a las familias en diferentes momentos del ciclo vital, en un contexto social caracterizado por la diversidad familiar, la incertidumbre vital y el debilitamiento de los itinerarios normativos tradicionales. La familia se configura como un espacio central de interdependencia, cuidado y socialización, cuyas funciones resultan fundamentales para el bienestar individual y colectivo, pero que, en determinados momentos del ciclo vital, requieren apoyos externos para sostenerse. En este marco, el Trabajo Social, como profesión de referencia del sistema público de servicios sociales, aporta una intervención relacional, continuada y ajustada a la complejidad de las trayectorias familiares, superando enfoques fragmentados o exclusivamente reactivos.

El capítulo se ha centrado en dos etapas del ciclo vital familiar como son el proceso de transición de la juventud y el proceso de envejecimiento. Se trata de dos etapas que concentran retos específicos tanto para las personas como para sus familias. En el ámbito juvenil, las dificultades estructurales de acceso al empleo, la vivienda y la emancipación refuerzan el papel de la familia como red de apoyo, al tiempo que generan nuevas tensiones en el desempeño de sus funciones. Frente a una intervención tradicionalmente centrada en la corrección del riesgo, se subraya la necesidad de avanzar hacia enfoques de acompañamiento basados en derechos, que reconozcan a las personas jóvenes como sujetos activos y protagonistas de sus trayectorias. De forma paralela, el envejecimiento de la población exige intervenciones que integren la promoción del envejecimiento activo con la planificación de cuidados de larga duración, desde una perspectiva de dignidad, autonomía

y participación, evitando la sobrecarga familiar y reforzando la corresponsabilidad pública.

Finalmente, se ha puesto de relieve la existencia de tensiones estructurales en la práctica del Trabajo Social, especialmente entre las funciones de control y las de apoyo, visibles de manera particular en los ámbitos de protección y garantía de derechos. Frente a lógicas institucionales orientadas a la estandarización, la evaluación del riesgo y la obtención de resultados inmediatos, se reivindica el acompañamiento familiar como una función central de la profesión, entendida como un proceso sostenido en el tiempo, basado en la confianza, la proximidad y el respeto a los ritmos del ciclo vital. Desde esta perspectiva, se concluye la necesidad de políticas familiares integrales y coherentes, alineadas con un paradigma de inversión social, que refuercen las capacidades de las familias sin sustituirlas y sitúen el cuidado, la autonomía y los derechos de las personas en el centro de la intervención social.

REFERENCIAS

- Aguilar, M. J. (2013). *Trabajo Social, ética y derechos sociales*. Paraninfo.
- Anaut-Bravo, S., & Raya-DiezDíez, E. (2020). The social reality of youth and social work: Between visibility and invisibility. *Social Work Education*, 39(6), 737-749. <https://doi.org/10.1080/02615479.2019.1682541>
- BeckGernsheim, E. (2011). *The family in a global age*. Polity Press.
- Cherlin, A. J. (2020). *Public and private families: A reader* (8th ed.). McGrawHill Education.
- Congreso de los Diputados. (2024). *Proyecto de Ley de Familias*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 111. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-11-1.PDF
- Cuesta Ruiz-Clavijo, A. B. (2020). Envejecimiento activo, objetivos y principios: retos para el trabajo social. *Zerbitzuan*, 72, 49-60. <https://doi.org/10.5569/1134-7147.72.04>
- Cuesta Ruiz-Clavijo, A. B., Raya-Diez, E., & Carbonero Muñoz, D. (2025). Trabajo social para la promoción de la ciudadanía juvenil. En A. López Peláez & C. Marcuello Servós (Coords.), *Bases científicas del trabajo social: Enfoques y desafíos contemporáneos* (pp. 129-143). Aranzadi La Ley.
- Cuesta Ruiz-Clavijo, A. B., & Raya-Diez, E. (2023). Estudio de la planificación social dirigida a personas mayores en España en el período 2016-2023. *AZARBE, Revista Internacional De Trabajo Social Y Bienestar*, (12), 39-51. <https://doi.org/10.6018/azarbe.586491>
- Daly, M. (2021). Care as a social policy concept. *Social Policy & Administration*, 55(3), 365-378. <https://doi.org/10.1111/spol.12664> o

- Elder, G. H., Johnson, M. K., & Crosnoe, R. (2015). The emergence and development of life course theory. En J. T. Mortimer & M. J. Shanahan (Eds.), *Handbook of the life course* (pp. 3-19). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-20880-0_1
- Fantova, F. (2008). *Sistemas públicos de servicios sociales*. Consejo General del Trabajo Social.
- Finch, J., & Morgan, D. H. J. (1999). *Family obligations and social change*. Polity Press.
- Instituto de la Juventud (INJUVE). (2022). *Estrategia de Juventud 2030*. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. <https://www.injuve.es>
- Morgan, D. H. J. (2011). *Rethinking family practices*. Palgrave Macmillan.
- Naciones Unidas. (s. f.). *Juventud*. <https://www.un.org/es/global-issues/youth>
- Navarro, S., & Pastor, E. (2017). El acompañamiento social como metodología de intervención en Trabajo Social. *Cuadernos de Trabajo Social*, 30(2), 287-299. <https://doi.org/10.5209/CUTS.54585>
- Organización Mundial de la Salud. (2002). Envejecimiento activo: un marco político. *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 37(S2), 74-105.
- Rastrollo, J. J. (2017). El concepto constitucional de familia. En *Estudios sobre el artículo 39 de la Constitución Española*. Congreso de los Diputados.
- Restrepo, D. (2016). La juventud como categoría analítica y condición social en el campo de la salud pública. *CES Psicología*, 9(2), 1-6. <https://doi.org/10.21615/cesp.9.2.0>
- Vega Gutiérrez, A. M., & Raya-Diez, E. (2022). Family policies for the 21st century: New challenges and new opportunities. *Consultori Familiari Oggi*, 30(2), 31-52.
- Velozamoraes, M. C., Forero, E., & RodríguezGonzález, J. C. (2023). Significados de familia para familias contemporáneas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 21(1), 1-19. <https://doi.org/10.11600/rlcsnj.21.1.5600>

TÉCNICAS PARA LA VALORACIÓN DEL DESEQUILIBRIO ECONÓMICO EN LOS CASOS DE DIVORCIO

MARÍA DEL PILAR RUIZ RODRÍGUEZ

Ministerio de Justicia

DOMINGO CARBONERO MUÑOZ

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0002-6978-1867>

RAFAEL ALCÁZAR RUIZ

Universidad de Alicante

<https://orcid.org/0000-0001-9731-6180>

EVA RUIZ BERGES

La Rioja Cuida

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo persigue diseñar un instrumento de valoración para el Trabajo Social Forense a través del cual analizar los datos sociales, económicos y familiares de los progenitores en el momento del divorcio. De esta forma, se pueden contrastar las desigualdades entre el padre y la madre en aquellos aspectos que habitualmente son tenidos en cuenta por los Tribunales y que se recogen en el desempeño profesional por parte de los y las Trabajadores/as sociales (Ruiz, 2013; Simón, 2009).

La revisión de la literatura científica y de los datos sociológicos revelan la existencia de desigualdades de género dentro de las relaciones de pareja (INE, 2024; INE, s.d.f.-a). Si bien, estos aspectos pasan desapercibidos en la toma de decisiones en las sentencias judiciales en el momento del divorcio, no compensando aspectos tales como, la dedicación en tareas de cuidados que ampliamente se han desarrollado por parte de la mujer (Durán, 2018). No obstante, este instrumento profesional sirve para estudiar las desigualdades entre los progenitores.

Los hombres y mujeres desarrollan diferentes roles respecto de los cuidados que repercuten en sus trayectorias profesionales. De forma más concreta, estas desigualdades se ponen de manifiesto en distintos momentos de

su ciclo vital. Especialmente estudiamos la situación laboral y económica en el momento de tener a los hijos, la comparamos en el momento del divorcio y reflejamos la posible que el período de crianza va a tener en el futuro para ellos.

Por otra parte, los aspectos que recogemos habitualmente los Trabajadores/as Sociales y que son especialmente útiles para el análisis de esta situación son los siguientes: la vivienda, la educación, el empleo, ingresos y patrimonio. Temáticas que son comunes en nuestro ejercicio profesional en la actualidad (Ruiz, 2013; Simón, 2009; Soto, 2016; Pérez, 2017; Alcázar, 2014; Mateos de la Calle, M., & Ponce de León, L., 2016; Alcázar, Soto y Carbonero, 2025). Asimismo, estos aspectos están en el origen de la profesión del Trabajo Social (Richmond, 1917; Ander-Egg, 1982; Colom, 2005; Moix, 2006; Consejo General de Trabajo Social y Asistentes Sociales, 1985).

Este texto se divide en las siguientes partes. La primera de ellas hace referencia al planteamiento teórico y metodológico, abordando la desigualdad de género como un elemento estructural que repercute en el empobrecimiento de la mujer¹. En este capítulo se hace una propuesta desde el ejercicio profesional del Trabajo Social en el ámbito pericial en los tribunales para visibilizar el fenómeno de la pobreza en la mujer y mejorar la toma de decisiones por parte de los Tribunales de Justicia. Habitualmente, el desempeño profesional del Trabajo Social se vincula con información de carácter socioeconómico, sin embargo, no se profundiza en este aspecto suficientemente en el ejercicio del Trabajo Social en los Tribunales.

En la segunda parte de este trabajo se exponen las fases que se han seguido para la elaboración del *Cuestionario Condiciones de Vida y Crianza durante el Matrimonio o la Convivencia* (CUCOVIC) y del guion de entrevista semiestructurada (GUICONVI), dando respuesta a la falta de criterios compartidos en el desempeño profesional en Trabajo Social para los aspectos económicos. Asimismo, en este apartado, se explican las seis fases de elaboración, relativas a la revisión bibliográfica, aproximación a las fuentes estadísticas, elaboración de indicadores e ítems y adaptación a la información recogida por Trabajadores/as Sociales, aplicación a casos reales con Trabajadores/as Sociales de diferentes tribunales de Justicia y estudio delphi con profesiona-

¹ Los resultados procedentes de los microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida (2025) recogen la mayor tasa de pobreza relativa entre las personas solteras (19%), divorciadas (25%) y separadas (26%) respecto de la tasa de pobreza general (18%), siendo reseñable el perfil femenino respecto del masculino. En relación con esta cuestión, la tasa de pobreza en mujeres alcanza sus mayores puntuaciones entre las personas separadas (30,2%) y divorciadas (29,5%), disminuyendo para los casos de hombres separados (20,5%) y divorciados (18,6%) en alrededor de 10 puntos.

les del ámbito de la justicia (Trabajadores/as Sociales, Fiscales, Jueces/zas y Abogados/as) (Ruiz, 2022).

Por último, la tercera parte incluye los ámbitos e ítems de los que se componen el CUCOVIC y GUICONVI.

2. LA IMPORTANCIA DE LA VALORACIÓN ECONÓMICA EN EL EJERCICIO DEL TRABAJO SOCIAL FORENSE

2.1. Desequilibrio económico y empobrecimiento de las mujeres mayoritariamente

Tal y como se ha señalado con anterioridad, existe una tasa elevada de personas divorciadas, en su mayoría mujeres, que se encuentran debajo del umbral de la pobreza. Bajo estas situaciones de pobreza, subyace una desigualdad estructural de carácter interseccional que afecta a mujeres. Si bien, el fenómeno de la pobreza femenina es invisible a los agentes que intervienen en los procesos judiciales.

En el momento del divorcio, se pone de manifiesto un conflicto entre los progenitores donde se cruzan distintos tipos de intereses de difícil separación, entre los que destacan los aspectos económicos y de organización familiar, siendo imprescindible estudiar ambos aspectos de forma conjunta (Soto Esteban et al., 2021). A modo de ejemplo, las decisiones relativas a la custodia de hijos llevan consigo cuestiones tales como la adjudicación del uso de la vivienda, las pensiones de alimentos y otras decisiones.

En la actualidad, la incorporación de la mujer al trabajo ha atenuado, pero no eliminado aspectos tales como la mayor dedicación al mundo de los cuidados. Por otra parte, el hombre se encuentra en un proceso de incorporación a las responsabilidades de los cuidados, sin haber alcanzado la igualdad en la distribución de las tareas (INE, s.f.-b.).

Esta evolución ha llevado a los legisladores y a los tribunales a la aplicación de la custodia compartida como una forma de organización después del divorcio entre los progenitores. A este respecto, las tendencias señalan que ha desaparecido prácticamente la pensión compensatoria hacia la mujer y que ha ido disminuyendo la pensión de alimentos hacia los hijos/as que presta el hombre². En resumen, si se reduce el tiempo en el trabajo (ejemplos, de

² En la última década España ha experimentado un giro drástico en materia de custodia de menores tras el divorcio: la custodia compartida pasó del 10 % en 2010 al 49,7 % en 2024, superando por segundo año consecutivo a la custodia materna. Paralelamente, la pensión compensatoria –que

trabajo a tiempo parcial, retiro temporal del mercado de trabajo, puestos de menos responsabilidad y cualificación) y no se compensa suficientemente en el momento del divorcio a causa de esta invisibilización, se reproduce la desigualdad, reflejada en las mayores tasas de empleo a tiempo parcial y sus causas³ o la proporción de excedencias entre madres y padres⁴.

2.2. El ejercicio del Trabajador Social forense: económico y sistematización

La función pericial es una de las características fundamentales en el ejercicio profesional del Trabajo Social Forense (Ruiz, 2013; Alcázar, Soto y Carbonero, 2025), siendo el estudio de las familias en el momento del divorcio uno de los tipos de intervención más frecuentes. La función pericial abarca el estudio de los temas socioeconómicos en el estudio de casos. Si bien, existe una desviación hacia los temas más relacionales, frente a los aspectos económicos, siendo uno de los temas más habituales trabajados y abordados por el Trabajo Social (ejemplo, en el ámbito de las rentas mínimas, ayudas de emergencia, prestaciones económicas para la infancia, concesión de becas, ayudas de comedores, ayudas al alquiler...), que implican un estudio socioeconómico exhaustivo del grupo familiar.

La necesidad imperiosa de avanzar en un lenguaje compartido y de disponer de herramientas (instrumentos de valoración, escalas, informes sociales consensuados...) propicia el impulso de este tipo de trabajos, que pueden tener una repercusión en la vida de las personas y en su calidad de vida. A este respecto, la elaboración de CUCOVIC y GUICONVI (expuestos en el apartado de resultados), persiguen una recogida de información sistemática y precisa que ayude en el estudio y valoración de los casos de divorcio.

busca corregir el desequilibrio económico entre ex-cónyuges– se ha concedido cada vez con menos frecuencia: del 13,2 % de los procesos en 2009 al 7 % en 2024 (Fuente: INE, Estadística de Nulidades, Separaciones y Divorcios). Estos cambios reflejan tanto la evolución jurisprudencial y legislativa hacia la corresponsabilidad parental como la mayor autonomía económica de las mujeres y el uso de alternativas (p. ej., pensiones alimenticias o acuerdos privados).

³ La EPA-I T 2025 (Ine, s.f.-c.) refleja aspectos relativos a la mayor tasa de mujeres empleadas a jornada parcial (22,3%) respecto de los hombres (6,7%). Asimismo, en las mujeres se reseña como causas de esta elección, el hecho de no haber podido encontrar trabajo de jornada completa (46%) y el cuidado de niños o de adultos enfermos, incapacitados o mayores (17,4%), frente a los varones en los que se resalta el seguir cursos de enseñanza o formación (21,9%).

⁴ La tasa de excedencia por cuidados de hijos es ampliamente mayor en función del sexo entre los años 2005-2023, alcanzando cifras que superan al 86,01% en el año 2023 en mujeres respecto del 13,09% en los hombres (Ministerio de Igualdad, s.f.).

2.3. Planteamiento metodológico

La elaboración de este trabajo ha seguido seis secuencias recogidas en la introducción. De forma resumida, quedan reseñadas a continuación.

- La revisión bibliográfica se ha hecho a partir de Dialnet, mediante la cual se han seleccionado aquellas temáticas vinculadas con justicia, divorcio y género. Asimismo, la revisión bibliográfica seguía con los trabajos realizados anteriormente por el equipo de investigación (Ruiz, 2013; Alcázar, 2014).
- Se han identificado diferentes fuentes de datos secundarios para abordar aquellos aspectos relativos al empleo, la vivienda y los ingresos familiares. Por un lado, el Censo de Población y Vivienda se ha empleado para el estudio de los problemas residenciales y de vivienda. Por otro lado, la Encuesta de Población Activa se ha empleado para el estudio de aquellos aspectos relativos al empleo, la educación y la formación. Por último, para el estudio del ámbito de los ingresos se han estudiado aquellas fuentes de información procedentes de la Encuesta de condiciones de vida y el Atlas de Renta de Hogares, vinculado con la información de la Agencia Tributaria (AEAT).
- En base a los dos aspectos anteriores, se organizó una propuesta de ítems y de dimensiones que se estudian desde los informes periciales en el ámbito del Trabajo Social Pericial. A este respecto, la propuesta inicial incluyó 5 temáticas principales, relativas a las características de la demanda, la vivienda, la educación y formación, el empleo y los ingresos.
- Desarrollo de un proceso de prácticas y elaboración de un Trabajo de Fin de Grado (TFG) dirigido a adaptar las temáticas en la recogida de información (Ruiz, 2022). En base al proceso de trabajo llevado a cabo en el curso 2021/22 se contrastó el cuestionario inicial, dando lugar a un cuestionario auto-cumplimentado en base a las condiciones de vida (CUCOVIC), para la recogida de información en tres casos de desequilibrio económico del juzgado de Logroño. Asimismo, se elaboró una versión en base a una entrevista semiestructurada con el fin de abordar de forma alternativa la recogida de información (GUICONVI).
- Con el fin de contrastar su utilización, CUCOVIC y GUICONVI se emplearon por distintos Trabajadores/as Sociales de Equipos Psicosociales de los Juzgados de Logroño, Madrid y Alicante. Dichos

aspectos sirvieron para delimitar las ventajas e inconvenientes en la adaptación en forma de cuestionario o de guion semiestructurado de entrevista.

- En paralelo, a los puntos 4 y 5 se realizó un estudio Delphi con abogados especializados en litigios civiles (3), magistrados especializados en derecho de familia y violencia de género (2) y Trabajadores/as Sociales especializados/as en litigios civiles (7) con el fin de conocer el grado de importancia de las temáticas incluidas en el CUCOVIC y GUICONVI, la facilidad con la que esa información pudiera ser incorporada desde la figura del Trabajo Social del Juzgado y su concreción en el informe pericial, así como la importancia de estas temáticas (Ruiz, 2022).

3. RESULTADOS

Los resultados del proceso se recogen en el cuestionario (CUCOVIC) y el guion de entrevista semiestructurada (GUICONVI), expuestos con anterioridad. A continuación, se señalan las temáticas recogidas, diferenciando entre el período de matrimonio y antes y después de la convivencia.

- Caracterización de la demanda.
- Vivienda relativa a aspectos referidos a la propiedad, hipoteca, alquiler, gastos y deudas.
- Educación y formación de la pareja relativa al nivel de estudios, horarios, y formaciones.
- Situación laboral y conciliación de la vida laboral y familiar.
- Rendimientos y patrimonio relativas a rendimiento de trabajo, mobiliario e inmobiliario, de actividades económicas y patrimonio de la madre y del padre.

3.1. Resultados derivados de CUCOVIC – Cuestionario semiestructurado

Tabla 1. Sección 1. Caracterización de la demanda

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
1	Juzgado (Familia, VG o Mixto)	
2	Tipo de procedimiento (Divorcio, MMC, F02...)	
3	Nº de procedimiento	
4	Fecha de nacimiento de los hijos e hijas (dd/mm/aaaa)	
5	Pareja de hecho: fechas de inicio y fin de convivencia	
6	Matrimonio: fecha de celebración y fecha de separación	
7	Régimen económico de la pareja (gananciales, separación, participación, pareja de hecho)	

Tabla 2. Sección 2. Vivienda

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
8	Régimen de tenencia de la vivienda familiar (propiedad, alquiler, cesión, etc.)	
9	Precio de la vivienda (escritura o valor actual)	

Tabla 3. Subsección 2.1. Vivienda en propiedad – Hipoteca

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
10	Titularidad de la vivienda (ambos / uno). Detalles en 10.1–10.3	
10.1	Vivienda a nombre de ambos: ¿está pagada?	
10.2	Aportación desigual: documentación y cuantía	
10.3	Vivienda de uno solo: forma de pago, reformas, nuevas hipotecas	
11	¿Vivienda pagada en su totalidad?	
11.1	Cantidad pendiente de pago	
11.2	Importe mensual de la hipoteca	
11.3	Avalistas del préstamo	

Tabla 4. Subsección 2.3. Vivienda en alquiler

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
12	Precio mensual del alquiler	
13	Recibos pendientes de alquiler / comunidad / suministros	
14	Disponibilidad de otra vivienda propia o familiar cedida	

Tabla 5. Subsección 2.4. Gastos y deudas en vivienda

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
15	Pagos pendientes (hipoteca, comunidad, impuestos, suministros)	
16	Total de deudas	
17	A quién se ha dejado de pagar y motivo	
18	Prestamista y avalistas	
19	¿Avalistas han afrontado impagos?	

Tabla 6. Sección 3. Educación y formación

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
20	Nivel de estudios reglados más alto	
21	¿Obtenidos antes/después de los hijos/as?	
22	Cursos posteriores a los hijos/as: tipo y horarios	
23	Estudios no reglados (oposiciones, carnets, idiomas)	
24	Dedicación a estudios no reglados	

Tabla 7. Sección 4. Empleo

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
25	Experiencia laboral: edad inicio y trayectoria	
26	Situación laboral antes del nacimiento de hijos/as	
27	Situación laboral después del nacimiento de hijos/as	
28	Situación laboral actual	
29	Conciliación vida laboral-familiar	
29.1	Organización de la conciliación durante la convivencia	
29.2	Organización de la conciliación actualmente	

Tabla 8. Sección 5. Rendimientos y patrimonio – Ingresos

Código	Concepto	Mensuales	Anuales
1.1	Sueldo (nº de pagas)		
1.2	Pagos en especie (vivienda, manutención, desplazamientos)		
1.3	Pensión por desempleo		
1.4	Pensión de la Seguridad Social u otras		
1.5	Seguro de salud		
1.6	Ingreso Mínimo Vital		
1.7	Planes de pensiones		
1.8	Pensión de alimentos		
1.9	Pensión compensatoria		

Tabla 9. Sección 5. Rendimientos y patrimonio – Evaluación de patrimonio

Código	Concepto	Antes	Después
5.1	Mobiliario		
5.1.1	Dinero en banco		
5.1.2	Plazos fijos bancarios		
5.1.3	Letras del Tesoro		
5.1.4	Acciones		
5.1.5	Seguros de vida		
5.1.6	Planes de pensiones		
5.1.7	Maquinaria y vehículos		
5.2	Inmobiliario		
5.2.1	Vivienda		
5.2.2	Locales		
5.2.3	Terrenos		
5.3	Actividad económica		
5.3.1	Industria		
5.3.2	Comercio		
5.3.3	Servicios		
5.3.4	Actividad agropecuaria		
5.3.5	Construcción / minería		
5.3.6	Profesión liberal / deportiva		

3.2. GUICONVI – Guion de entrevistas semiestructuradas

Tabla 10. Bloque 1. Datos del procedimiento

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
1	Juzgado asignado	
2	Tipo de procedimiento	
3	Nº de procedimiento	
4	Fecha de nacimiento de hijos/as	
5	Pareja de hecho: fechas de convivencia	
6	Matrimonio: fecha de boda y separación	
7	Régimen económico	

Tabla 11. Bloque 2. Vivienda

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
8	Régimen de vivienda habitual	
9	¿Ambas personas son propietarias?	
10	Precio de adquisición de la vivienda	
11	Forma y fecha de adquisición	
12.1	Deuda hipotecaria pendiente	
12.2	Importe mensual del recibo	
13	Precio mensual del alquiler	
14	Recibos pendientes (alquiler, comunidad, suministros)	
15	Disponibilidad de otra vivienda	
16	Pagos pendientes de vivienda	
17	Total de deudas en vivienda	
18	A quién no se paga y motivo	
19	Prestamista / avalistas	

Tabla 12. Bloque 3. Educación y formación

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
20	Nivel de estudios reglados	
21	Momento de los estudios y formaciones tras ruptura	
22	Formación no reglada y fechas	
23	Detalle de estudios tras la crianza	

Tabla 13. Bloque 4. Empleo y conciliación

N.º	Pregunta	Respuesta / Observaciones
24	Experiencia laboral relevante	
25	Situación laboral antes de hijos/as	
26	Situación laboral después de hijos/as	
27	Situación laboral actual	
28	Inactividad / desempleo: detalles	
29.1	Conciliación durante convivencia	
29.2	Conciliación actual	

3.3. Discusión y conclusiones

La propuesta de los instrumentos CUCOVIC y GUICONVI se enmarca en la necesidad creciente de aportar rigor técnico a los informes sociales forenses en contextos de ruptura familiar. La práctica profesional muestra que, en numerosos procedimientos judiciales, la información relevante sobre las condiciones de vida durante la convivencia conyugal se encuentra dispersa, incompleta o insuficientemente contrastada. Estos instrumentos ofrecen una estructura clara y exhaustiva para la recogida de datos relevantes, especialmente en lo que respecta a la participación económica, la conciliación de la vida laboral y familiar, y el impacto de la crianza sobre las trayectorias vitales de cada progenitor.

Su valor añadido radica en que no solo recogen información fáctica, sino que también permiten reconstruir el proceso de generación del desequilibrio económico. No obstante, presentan algunas limitaciones: requieren tiempo de aplicación, formación previa en análisis social forense, y dependen de la voluntad de colaboración de las partes. Además, aunque los ítems han sido extraídos de la práctica profesional y fuentes estadísticas consolidadas, no se ha realizado una validación empírica sistemática, lo cual se plantea como una línea de trabajo futura.

La elaboración de herramientas como CUCOVIC y GUICONVI contribuye a reforzar la sistematicidad, objetividad y trazabilidad del trabajo social forense en el ámbito judicial. Ambas permiten ordenar y documentar aspectos clave en la evaluación del desequilibrio económico derivado de una ruptura conyugal, facilitando la toma de decisiones por parte del órgano judicial.

A pesar de sus limitaciones, su incorporación puede mejorar notablemente la calidad técnica de los informes, así como su coherencia interna y fundamentación objetiva. El siguiente paso será promover su validación

empírica, así como su integración en protocolos de trabajo para equipos psicosociales y profesionales del ámbito jurídico-social.

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcázar Ruiz, R. (2014). Diseño de una escala para la evaluación de la custodia compartida en el ámbito judicial. *Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, 3, 271-277. <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/198751>
- Alcázar Ruiz, R., Soto Esteban, R., & Carbonero Muñoz, D. (2026). Forensic social work in the courts of justice in Spain. En C. J. Bald & M. I. Martínez Herrero (Eds.), *The Routledge International Handbook of Criminal Justice Social Work* (pp. 508-519). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003717270-54>
- Ander-Egg, E. (1982). *Metodología del Trabajo Social* (5.^a ed.). Instituto de Ciencias Sociales Aplicadas.
- Colom Masfret, D. (2005). *Libro verde del Trabajo Social: Instrumentos de documentación técnica*. Consejo General de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales.
- Consejo General de Colegios de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. (1985). *Dos documentos básicos en Trabajo Social: Estudio de la aplicación del informe y ficha social*. Siglo XXI Editores.
- Durán Heras, M. Á. (2018). Las cuentas del cuidado. *Revista Española de Control Externo*, 20(58), 57-89. <https://www.tcu.es/repositorio/3339e0feb966-4381-8504-40dea51d07e3/58DuranLasCuentasdel-cuidado.pdf>
- Esteban Yago, M. Á., & Losa Carmona, A. (2015). *Guía básica para interpretar los indicadores de desigualdad, pobreza y exclusión social*. EAPN-España. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1446118622_guia_basica_indicadores_desigualdad_pobreza_y_exclusion_social.pdf
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.-a). *Escalas de equivalencia*. Recuperado el 19 de julio de 2025, de <https://www.ine.es/DEFIne/es/concepto.htm?c=5228>
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.-b). *Encuesta de empleo del tiempo: Cuidados y tareas del hogar*. Recuperado el 19 de julio de 2025, de https://www.ine.es/ss/Satellite?c=INESeccion_C&cid=1259950772779&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout
- Instituto Nacional de Estadística. (s. f.-c). *Razones del trabajo a tiempo parcial según grupos de edad en España*. Recuperado el 19 de julio de 2025, de https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=13583#_tabs-tabla

- Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Encuesta de condiciones de vida (ECV). Resultados 2024*. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&idp=1254735976608
- Mateos de la Calle, M., & Ponce de León Romero, L. (Coords.). (2016). *El trabajo social en el ámbito judicial*. Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid.
- Ministerio de Igualdad. (s. f.). *Excedencia por cuidado de hijos/as según comunidad autónoma*. <https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Conciliacion/ExcedPermisos.htm>
- Moix Gil, M. (2006). *La práctica del trabajo social* (2.ª ed.). Síntesis.
- Pérez, E. (2017). El trabajador social en los juzgados de violencia sobre la mujer. En M. D. Díaz (Ed.), *El Trabajo Social ante las Ciencias Forenses* (pp. 109-142). Tirant Lo Blanch.
- Ramírez-González, M. (2003). *Cuando los padres se separan* (2.ª ed.). Biblioteca Nueva.
- Richmond, M. E. (1917). *Social diagnosis*. Russell Sage Foundation.
- Ruiz Rodríguez, P. (2003). *El trabajador social como perito judicial: El informe pericial socio-familiar*. Editorial Certeza.
- Ruiz Rodríguez, P. (2013). *El trabajador social forense en los tribunales españoles*. Colegio Oficial de Diplomadas y Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Málaga.
- Ruiz Rodríguez, P., Carbonero Muñoz, D., Alcázar Ruiz, R., & Ruiz Berges, E. (2026). *Técnicas de trabajo social forense para la valoración del desequilibrio económico de los progenitores en los casos de divorcio en los tribunales: Herramienta de diagnóstico social*. Consejo General del Trabajo Social.
- Ruiz Berges, E. (2022). *El diseño de entrevista en la elaboración del informe socio-familiar en casos de desequilibrio económico* [Trabajo de fin de grado, Universidad de La Rioja].
- Simón Gil, M. (2009). Aportaciones del trabajo social a la pericial de familia. *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2, 175-210. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3254729>
- Soto Esteban, R. (2016). *El trabajo social familiar: una ayuda para el sistema judicial en las crisis conyugales* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Docta Complutense. <https://docta.ucm.es/entities/publication/44dc3f3b-3bf0-4764-8435-db12c51e88a2>
- Soto Esteban, R., Ruiz Rodríguez, P., & Alcázar Ruiz, R. (2021). Metodología del dictamen pericial social. En X. Abel Lluch (Coord.), *La pericial psicológica en los procesos de familia* (pp. 163-167). Editorial Jurídica Sepín.

TRABAJO SOCIAL. FAMILIAS Y EFICIENCIA ENERGÉTICA

ELENA FERRI FUENTEVILLA

Universidad de Huelva

<https://orcid.org/0000-0001-6820-3611>

TERESA GÓMEZ RASCO

Universidad de Huelva

<https://orcid.org/0009-0002-2565-5639>

OCTAVIO VÁZQUEZ AGUADO

Universidad de Huelva

<https://orcid.org/0000-0002-7636-2724>

1. INTRODUCCIÓN

Asistimos a un proceso de profundas transformaciones en nuestras sociedades. Fenómenos como el cambio climático, las migraciones, el impacto de la tecnología y los cambios en la estructura social que afectan a la composición de las familias, al envejecimiento, nos sitúan ante un panorama en profunda transformación que genera inseguridad e incertidumbre en amplias capas de la población. Este fenómeno alcanza a los sectores identificados como población vulnerable o con desventajas sociales, tradicionales usuarios de la intervención social. Dichas transformaciones impactan, de igual modo, en el propio Trabajo Social; tanto en su dimensión personal –pues el personal técnico no es ajeno a esta dinámica de cambios–, como en sus estrategias de actuación. De este modo, surgen no solo desafíos tecnológicos, sino que aparecen, además, nuevos escenarios de intervención relacionados con el cambio climático y la eficiencia energética. El objetivo es que las políticas de adaptación lleguen de forma efectiva a las familias en situación de exclusión. En este capítulo nos ocuparemos de narrar algunas reflexiones y experiencias relacionadas con esta cuestión.

Pero antes de empezar es importante insistir en la idea de que, la sociedad contemporánea y las personas que la conforman, se encuentran inmersas en un proceso de transformación profunda, marcado por la convergencia de

múltiples crisis que afectan simultáneamente a las estructuras ecológicas, económicas y sociales. La emergencia climática, la degradación ambiental, el incremento de las desigualdades y la precarización de las condiciones de vida conforman un escenario complejo que exige respuestas integrales y coordinadas. En este contexto, el Trabajo Social se enfrenta a un desafío ineludible: integrar la sostenibilidad ambiental y la eficiencia energética como dimensiones centrales de su práctica profesional.

Esta integración conlleva tanto la adquisición de nuevos conocimientos técnicos vinculados a todas las políticas públicas relacionadas con la adaptación al cambio climático que, en el caso de España, podríamos referir tanto la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (MITECO, 2026a) o la reciente aprobación del Plan Social del Clima (MITECO, 2026b), sino también una revisión más amplia del enfoque de intervención, incorporando una perspectiva eco-social que sitúe en el centro a las personas, las comunidades y el planeta (AUETS, 2026). Y ello se debe a la siguiente razón: la crisis ecológica no es un fenómeno aislado ni exclusivamente ambiental; es una crisis sistémica que afecta a los derechos humanos, a la salud, a la vivienda, a la economía doméstica y a la cohesión social. Por ello, el Trabajo Social, como disciplina comprometida con el bienestar humano y la justicia social, debe asumir un papel activo en la transición hacia modelos energéticos más sostenibles, equitativos y resilientes.

La eficiencia energética, entendida como el uso racional y responsable de los recursos energéticos, se convierte en un ámbito fundamental de intervención social. No se trata únicamente de reducir el consumo energético por razones ambientales, sino de garantizar el derecho a una vida digna, a una vivienda saludable y a un acceso justo a los recursos. La pobreza energética, la vulnerabilidad climática y la exclusión residencial son fenómenos que afectan de manera directa a la calidad de vida de millones de personas, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Se trata de hacer compatible el freno a las consecuencias del cambio climático con la mejora de las condiciones de vida de la población y de las familias vulnerables, sin perder de vista que el planeta es la casa común, y la única, de todos los seres vivos que la habitan.

Pero vayamos por partes. Es necesario situar esta perspectiva en un marco más amplio, el de la crisis ecológica global. Para ello tengamos en cuenta el marco de análisis relativo a los límites o fronteras planetarias, desarrollado por el Stockholm Resilience Centre (Rockström et al., 2009; Steffen et al., 2015; Richardson et al., 2023), que constituye una de las herramientas más completas para evaluar el estado del sistema Tierra. Este marco identifica

nueve procesos biofísicos esenciales que determinan la estabilidad del planeta: el cambio climático, la integridad de la biosfera, los ciclos del nitrógeno y el fósforo, el uso del agua dulce, la acidificación de los océanos, el cambio en el uso del suelo, la carga de aerosoles atmosféricos, la introducción de nuevas entidades químicas y la disminución del ozono estratosférico. Estos aspectos son los que hacen posible la vida en la tierra tal y como la conocemos. Sin embargo, la evolución de los indicadores, nos muestran un deterioro sostenido de los mismos. Si en 2009 se habían evaluado siete límites y se habían sobrepasado tres, en 2025, se han evaluado nueve y se han sobrepasado siete. Esta tendencia revela una aceleración del deterioro ecológico que compromete la habitabilidad del planeta y, con ello, el bienestar humano. La superación de estos límites no implica un colapso inmediato, el final de la vida tal y como la hemos conocido, pero sí un aumento significativo de los riesgos sistémicos, como fenómenos meteorológicos extremos (en España, la DANA de Valencia en 2024, los incendios de 2025 o el alarmante incremento de las temperaturas en el mes de mayo de 2026), pérdida de biodiversidad, escasez de recursos hídricos y degradación de los ecosistemas.

Y este deterioro no es un fenómeno abstracto definido en modelos analíticos hechos con inteligencia artificial. Afectan a la vida de la gente. Aquí, y allá. En todas partes, aunque no todo el mundo tiene la misma capacidad de respuesta y de adaptación a las consecuencias que tienen y a los cambios en los estilos de vida que exigen. Sus repercusiones se manifiestan en la vida cotidiana de las personas, especialmente de aquellas que ya se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Las olas de calor afectan con mayor intensidad a quienes viven en viviendas mal aisladas, tienen menos ingresos y una frágil salud. Afecta más a las mujeres mayores que a otro tipo de personas (MITECO, 2026a). No todos los hogares pueden afrontar de la misma manera el incremento de los precios de la energía motivados por elementos geopolíticos como la guerra reciente en Irán y el doble bloqueo del Estrecho de Ormuz. Todo esto impacta de forma más severa en los hogares con menos recursos y menos oportunidades vitales. Ante este panorama, ¿qué puede hacer el Trabajo Social ante esta realidad? Veámoslo en el siguiente epígrafe.

2. LA RESPUESTA DEL TRABAJO SOCIAL: HACIA UNA PERSPECTIVA ECO-SOCIAL

Si repasamos la respuesta del Trabajo Social ante esta realidad nos encontramos ante tres estrategias generales: la actuación global, la formación

y capacitación y la intervención y acompañamiento de las personas y las familias vulnerables.

2.1. La perspectiva global

De sobra es conocido que el Trabajo Social, como disciplina, está orientada al bienestar de las personas y a la justicia social y, por lo tanto, no puede permanecer ajena a los desafíos ecológicos que condicionan la vida de las personas. La Federación Internacional de Trabajadores Sociales (IFSW, 2023) ha incorporado explícitamente la justicia climática en su agenda global. Las campañas anuales del Día Mundial del Trabajo Social, centradas en el Buen Vivir, la solidaridad intergeneracional o los futuros eco-sociales, reflejan un compromiso creciente con la sostenibilidad y la equidad ambiental. Es importante esta perspectiva porque ofrece una agenda común a todo el Trabajo Social mundial: se desarrolle en las grandes ciudades europeas, asiáticas o americanas o en las pequeñas localidades de cualquier parte del mundo. Nos ofrece un marco común. Nos comprometemos en un mismo objetivo.

El Trabajo Social tiene una doble responsabilidad en la transición energética. Por un lado, debe comprender los impactos sociales de la crisis climática y energética. Por otro, debe actuar para reducir la vulnerabilidad y promover la resiliencia comunitaria. Esta doble responsabilidad exige ampliar el campo de intervención hacia cuestiones como la educación energética, la gestión del consumo, el acceso a ayudas públicas, la participación en comunidades energéticas o la promoción de hábitos sostenibles. Y también desarrollar estrategias como el programa de justicia climática (ISFW, s. f.) que pretende compensar la huella de carbono ocasionada con motivo de los desplazamientos relacionados con la organización internacional apoyando iniciativas locales que combaten los efectos del cambio climático.

2.2. La formación

Partimos de la base de que es necesario ampliar los conocimientos que hoy disponen los trabajadores sociales para dar respuesta a esta nueva situación. Conocimientos que van en dos direcciones.

En primer lugar, incorporar, asumir, traducir a la intervención social lo que se conoce como “competencias verdes”. Este concepto, *Green Skills* en su concepción internacional, según la clasificación europea ESCO (European Commission, 2020), incluye los conocimientos, habilidades, valores y actitudes necesarios para vivir y trabajar en sociedades que buscan reducir

el impacto ambiental. Aunque a menudo se asocian a profesiones técnicas, lo cierto es que estas habilidades se pueden utilizar en todos los sectores (Cedefop, 2019), incluido el Trabajo Social, la intervención social y los Servicios Sociales.

Para intervenir eficazmente en situaciones de pobreza energética, exclusión residencial o vulnerabilidad climática, los profesionales necesitan comprender cómo funciona el sistema energético, cómo se consume la energía en los hogares, qué medidas pueden reducir el gasto y qué recursos existen para apoyar a las familias. Si aplicamos las competencias verdes más relevantes al Trabajo Social y la intervención social con familias, estas incluyen conocimientos de eficiencia energética, comprensión del comportamiento energético de las viviendas, capacidad para asesorar en la prevención de la contaminación, conocimientos básicos de energías renovables, habilidades para promover la conciencia ambiental, comprensión de la legislación ambiental, capacidad para analizar el consumo energético y habilidades para gestionar residuos y promover hábitos sostenibles.

Es importante señalar que estas competencias no sustituyen a las habilidades y conocimientos tradicionales del Trabajo Social, sino que las complementan, permitiendo intervenciones más eficaces y adaptadas a los desafíos contemporáneos. La adquisición de competencias verdes no solo mejora la calidad de la intervención, sino que también contribuye a empoderar a las familias y a promover cambios estructurales que mejoren la calidad de vida.

Vinculado al desarrollo de estas competencias verdes, el Trabajo Social necesita aumentar sus conocimientos sobre la energía y saber aplicarlos. Al respecto, en el marco del equipo Innovahubss de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Huelva, venimos trabajando en el diseño de microcredenciales formativas que inciden en los siguientes aspectos:

La primera estrategia implica que los y las profesionales del Trabajo Social deben comprender el funcionamiento del sistema energético español. Conocer cómo se genera la electricidad, cómo se distribuye, qué papel desempeña la Red Eléctrica de España o cómo se determina el precio de la energía es fundamental para asesorar a las familias. Esta comprensión permite orientar decisiones informadas sobre tarifas, consumo y medidas de ahorro. De este modo, se puede superar la tradicional manera de aproximarse a las cuestiones energéticas en el ámbito del Trabajo Social y de los Servicios Sociales, que era una manera puramente asistencial centrada en el pago de recibos de suministros básicos.

En segundo lugar, es necesario comprender la vulnerabilidad energética como un fenómeno complejo que va más allá de la incapacidad de pagar la factura de la luz. Incluye viviendas mal aisladas, electrodomésticos ineficientes, barreras administrativas para acceder a ayudas, problemas de salud agravados por temperaturas extremas, desconocimiento de los derechos energéticos, endeudamiento por impagos y dificultades para gestionar el consumo, en línea con lo recogido en la Estrategia Nacional de Pobreza Energética de España (MITECO, 2026a).

También es importante comprender la factura eléctrica. Se trata de un documento complejo que muchas personas no entienden, incluidos profesionales y demás personas con alto nivel educativo. Hay que explicar conceptos como la potencia contratada, los peajes, la discriminación horaria o los cargos regulados, que pueden marcar la diferencia entre un hogar que paga de más y otro que optimice su consumo.

Por otro lado, el Bono Social Eléctrico y el Térmico son unas herramientas claves para reducir la pobreza y vulnerabilidad energética, pero muchas familias desconocen que tienen derecho a él o encuentran dificultades para solicitarlo por las barreras administrativas o la brecha digital. El Trabajo Social puede desempeñar un papel esencial en la identificación de perfiles beneficiarios, la tramitación de solicitudes y la resolución de incidencias con las comercializadoras. Además de esta herramienta. Identificar los tramos horarios donde la luz es más barata permitiría ahorrar si se desplazan consumos a horas valle. El Trabajo Social puede enseñar a las familias a reorganizar rutinas domésticas para reducir el gasto sin afectar la calidad de vida.

Por último, hay que desarrollar estrategias de eficiencia energética, lo que incluye medidas de bajo coste, cambios de hábitos, mejoras en la vivienda y acceso a programas públicos de rehabilitación energética.

2.3. La intervención con familias

Durante el tiempo que el equipo Innovahubss de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Huelva ha venido trabajando en las cuestiones de eficiencia energética, han desarrollado dos experiencias de trabajo que merecen ser comentadas porque ilustran perfectamente el trabajo que se puede poner en práctica para el fomento de la eficiencia energética con perspectiva social.

La primera de ellas tuvo lugar en el Distrito 5 de Huelva (Andalucía) (Ferri-Fuentevilla et al., 2026), un territorio urbano caracterizado por la pre-

sencia de barrios con indicadores de vulnerabilidad social, donde confluyen situaciones de desempleo, bajos ingresos, dificultades de acceso a recursos básicos y un parque de vivienda con deficiencias de eficiencia energética. Además, de una población envejecida en determinadas zonas del mismo. Esta combinación convierte al distrito en un contexto especialmente sensible a la vulnerabilidad energética, lo que motivó la intervención del proyecto TecEnergía 1.0 en colaboración con los Servicios Sociales Comunitarios, entidades sociales, la Universidad de Huelva y la financiación de la Cátedra Aguas de Huelva de la Universidad.

En este entorno, muchas familias presentan dificultades no solo para pagar los suministros energéticos, sino también para comprender y gestionar adecuadamente el consumo doméstico, lo que refuerza la necesidad de una intervención socioeducativa y comunitaria.

¿Cuál fue la actuación desarrollada?

El proyecto, que se estructuró en una lógica de investigación-acción participativa, organizó tres fases encadenadas que combinaron diagnóstico, intervención y transferencia de resultados. En cuanto al diagnóstico participativo, se llevaron a cabo dos grupos de discusión en el que participaron un total de 16 personas usuarias de los Servicios Sociales de la zona. El objetivo de los mismos fue conocer y comprender cómo viven la energía en su día a día: consumo, dificultades para pagar facturas, estrategias de ahorro y limitaciones del hogar. Ello nos permitió construir un conocimiento no solo a partir de datos estadísticos, sino basado en la experiencia real de las familias. A esta fase de diagnóstico le siguió un proceso de formación, de alfabetización energética, desarrollado por la cooperativa AeioLuz (www.aeioluz.com) centrado en conocer la factura de la luz, reflexionar sobre los hábitos de consumo y, finalmente, la incorporación de medidas básicas y fáciles que mejoran la eficiencia energética en el hogar, todo ello con el objetivo de aumentar la autonomía energética de las familias. Por último, se realizaron materiales audiovisuales en formato de vídeos, uno sobre el desarrollo del proyecto (<https://youtu.be/p-EqHYdG3NI>) y otro sobre recomendaciones prácticas de ahorro energético (<https://youtube.com/shorts/GiULtVBw5FA>).

En definitiva, la intervención combinó tres momentos clave: escuchar (diagnóstico), capacitar (formación) y devolver/compartir (transferencia). El enfoque no se limita a la ayuda individual, sino que busca fortalecer capacidades comunitarias y mejorar la coordinación institucional para afrontar la vulnerabilidad energética de forma más estructural.

La segunda intervención ha tenido lugar en el municipio de Isla Cristina, donde se están desarrollando procesos de renovación de edificios en barrios vulnerables con perspectiva energética. En este caso, la actuación desarrollada por el ayuntamiento consistió en la mejora de la envolvente del edificio, hacer más eficiente el uso de la energía en las zonas comunes y, sobre todo, la instalación de un sistema de autoconsumo solar compartido en la techumbre de los edificios destinado a mejorar no solo la eficiencia energética sino también disminuir el coste de la factura. La instalación funciona en autoconsumo con excedentes, lo que significa que la electricidad generada se utiliza directamente en los hogares y, cuando sobra, se vierte a la red. El resultado es un edificio que, durante gran parte del año, produce más energía de la que necesita para calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria. En los meses centrales, la curva de generación supera con holgura la de consumo, y el balance anual muestra que casi toda la energía necesaria para el confort del edificio proviene del sol. Este cambio no solo reduce la factura eléctrica –con un ahorro estimado de al menos un 30%– sino que también disminuye la dependencia de los precios de la red y contribuye a frenar el cambio climático reduciendo las emisiones.

La intervención desarrollada por parte del equipo *Innovahubss* consistió, por un lado, en explicar a las familias el funcionamiento de las placas solares, desde el mantenimiento de la instalación hasta cómo llega la energía producida a las casas de las familias tras pasar por el inversor, que convierte la energía, en forma de corriente continua producida por las placas, en energía alterna usada en los domicilios. Por otro lado, se desarrolló una estrategia de educación en la eficiencia energética consistente en poner de manifiesto que la energía solar tiene límites que es necesario contemplar: depende del clima, de las estaciones y de la disponibilidad de horas de sol. Por esta razón, se insistió en que el verdadero secreto del ahorro está en adaptar los hábitos animando a las personas residentes a desplazar el consumo a las horas solares, especialmente al mediodía, cuando la producción es máxima. Poner la lavadora, cocinar o usar electrodomésticos intensivos durante esas horas convierte la energía gratuita del sol en ahorro directo. Por último, también se hizo hincapié en prácticas básicas para mejorar la eficiencia del hogar tales como ventilar a primeras horas del día, usar persianas y toldos, evitar consumos fantasmas, revisar la potencia contratada, ahorrar agua y utilizar los electrodomésticos de forma inteligente.

En definitiva, esta actuación financiada por la Cátedra de la Provincia de la Universidad de Huelva en colaboración con los Servicios Sociales de Isla Cristina, trabajó en facilitar el conocimiento y el uso de edificios que

se renuevan tanto su envoltura como su corazón energético, que aprende a convivir con el sol y que abre la puerta a un futuro más sostenible, económico y confortable para sus vecinos.

3. CONCLUSIONES

Las reflexiones y experiencias compartidas en este capítulo permiten constatar que la eficiencia energética ha dejado de ser una cuestión técnica o periférica para convertirse en una dimensión central de la intervención social contemporánea. La crisis ecológica, manifestada en la superación de los límites planetarios y en la recurrencia de fenómenos climáticos extremos, no afecta a todos por igual y golpea con especial dureza a los hogares más vulnerables, agravando las desigualdades preexistentes.

A la luz de lo expuesto, podemos extraer dos conclusiones fundamentales para el futuro de la disciplina y profesión:

En primer lugar, el Trabajo Social debe transitar definitivamente desde un modelo de intervención asistencial, centrado en la gestión paliativa de facturas y suministros, hacia un enfoque preventivo y pedagógico. Este cambio exige que los y las profesionales incorporen las denominadas “competencias verdes”, no como un añadido, sino como herramientas esenciales para promover la autonomía de las familias y garantizar su derecho a una energía limpia, asequible y suficiente.

En segundo lugar, la experiencia en territorios como el Distrito 5 de Huelva o Isla Cristina demuestra que la eficiencia energética es, ante todo, un proceso de acompañamiento y socialización. No basta con instalar placas solares o mejorar el aislamiento de una vivienda; es imprescindible “traducir” la tecnología a la vida cotidiana de la gente. El éxito de la transición energética en contextos de exclusión reside en la capacidad del Trabajo Social para generar procesos de alfabetización energética que conviertan a las familias en sujetos activos y no en meros receptores de políticas públicas.

En definitiva, tenemos un gran desafío: se trata de hacer confluir la justicia social con la justicia climática. El Trabajo Social tiene ante sí la oportunidad, y la responsabilidad, de liderar esta transición, asegurando que nadie se quede en el camino hacia un futuro más sostenible y habitable para todas las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asociación Universitaria Española de Trabajo Social (AUETS). (2026). *Estándares para la incorporación de la perspectiva ecosocial en los planes de estudio de Trabajo Social en España*. <https://auets.es/wp-content/uploads/2026/05/Estandares-Planes-DEFINITIVA.pdf>
- Cedefop. (2019). *Skills for green jobs: 2018 update*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2801/036464>
- European Commission. (2020). *ESCO handbook: European skills, competences, qualifications and occupations*. Publications Office of the European Union. <https://esco.ec.europa.eu/system/files/2021-07/Handbook.pdf>
- Ferri Fuentevilla, E., Gómez Rasco, T., Hernández Ortuño, D., & Vázquez Aguado, O. (2026). Trabajo Social comunitario para abordar la vulnerabilidad energética en contextos locales. *Documentos de Trabajo Social. Revista de Trabajo Social y Acción Social*, 68. <https://doi.org/10.24310/dts.68.2025.23107>
- International Federation of Social Workers. (2023). *Climate justice*. <https://www.ifsw.org/>
- International Federation of Social Workers. (s. f.). *Climate justice program*. Recuperado el 20 de mayo de 2026, de <https://www.ifsw.org/social-work-action/climate-justice-program/>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2026). *Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2026-2030*. Gobierno de España. <https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/bono-social/enpe-2026-2030/ENPE%202026-2030.pdf>
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, & Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (2026b). *Proyecto de Plan Social para el Clima (2026-2032)*. Gobierno de España. <https://www.miteco.gob.es/>
- Richardson, K., Steffen, W., Lucht, W., Bendtsen, J., Cornell, S. E., Donges, J. F., Drüke, M., Fetzer, I., Bala, G., von Bloh, W., Feulner, G., Fiedler, S., Gerten, D., Gleeson, T., Hofmann, M., Huiskamp, W., Kummu, M., Mohan, C., Nogués-Bravo, D., ... Rockström, J. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances*, 9(37), eadh2458. <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., de Wit, C. A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., ... Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, 461(7263), 472-475. <https://doi.org/10.1038/461472a>

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R., Carpenter, S. R., de Vries, W., de Wit, C. A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G. M., Persson, L. M., Ramanathan, V., Reyers, B., & Sörlin, S. (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855. <https://doi.org/10.1126/science.1259855>

BLOQUE VII.
POLÍTICAS ECONÓMICAS, FISCALES Y
DE GARANTÍA DE INGRESOS

GASTO PÚBLICO CON ENFOQUE DE FAMILIA: EL PAPEL DEL INFORME DE IMPACTO EN LA FAMILIA

MIGUEL ANGEL SÁNCHEZ HUETE

Universitat Autònoma de Barcelona

<https://orcid.org/0000-0001-6915-273X>

1. INTRODUCCIÓN

Garantizar la equidad en la asignación del gasto público constituye una exigencia estructural del sistema financiero público derivada del artículo 31.2 de la Constitución. Desde esta perspectiva, las necesidades de las familias deben integrarse en la decisión presupuestaria como manifestación de la justicia del gasto autorizado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado y en coherencia con la protección constitucional de la familia. Este planteamiento permite situar la cuestión de cómo incorporar de forma efectiva dicha perspectiva en el proceso presupuestario, especialmente a través de los instrumentos de análisis que acompañan al proyecto de ley, y específicamente del informe de impacto sobre infancia, adolescencia y familia.

La presente aportación persigue un doble objetivo, por un lado, afirmar la exigencia jurídica de un gasto público en clave familiar y, por otro, contextualizar el valor y operatividad del mencionado informe de impacto en la norma que regula el gasto. Asimismo, se pretende identificar otros medios e instrumentos que faciliten la incorporación efectiva de la dimensión familiar en el gasto público.

Para tal fin estructuraremos nuestra exposición en varios apartados. El primer apartado establece el marco constitucional en el que la equidad del gasto público se configura como un principio que conecta la justicia presupuestaria con la protección de la familia. El segundo, examina el papel de los informes transversales que acompañan al proyecto de ley presupuestaria y analiza su valor jurídico. El tercer apartado analiza el informe de impacto sobre infancia, adolescencia y familia mostrando su singularidad y contextua-

lizando algunas iniciativas de derecho comparado que convergen en diseñar un gasto público en clave familiar.

2. GASTO PÚBLICO EN CLAVE FAMILIAR

El principio de justicia resulta uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico según el art. 1.1. CE, cuyas manifestaciones normativas son múltiples, una de ellas es la que se concreta en la afirmación de la equidad del gasto público. La introducción de este principio en el apartado segundo del art. 31 de la CE resulta una innovación en el Derecho constitucional y pone de relieve la necesidad de una consideración unitaria del fenómeno financiero (Cazorla, 1979, p. 87). La equidad, la justicia que se procura con la redistribución de los recursos, ha de efectuarse tanto a través de la adecuada distribución de ingresos como con la asignación del gasto. En tal sentido se puede hablar de que la justicia financiera “resulta tanto del justo reparto de la carga tributaria como del equitativo destino que se dé a los recursos obtenidos” (Pascual, 1999, p. 325).

El principio de gasto justo posee carácter jurídicamente vinculante, tal como se desprende del artículo 31 de la Constitución en relación con lo dispuesto en el artículo 53.1 CE. La justicia del gasto no es derecho subjetivo, pero sí mandato a todos los poderes públicos, tanto para la Administración como para el Poder Legislativo.

Ahora bien, concretar su sentido no deja de ser problemático pues ¿qué contenido posee la equidad? ¿Es un mero ideal inasible?

La dificultad de su determinación no implica que no pueda ser reconducible a pautas normativas que le asignen un contenido referenciable. En todo caso, las decisiones políticas coyunturales, ajenas a todo control normativo no puede ser la pauta. Suscribimos las palabras de Soler Roch al afirmar que “no se puede seguir invocando la decisión política como único criterio legitimador del gasto público; las prioridades de una determinada política, cuando se aplican mediante el empleo de fondos públicos, deben respetar el principio de equidad de estos recursos” (Soler, 1994, p. 148).

El juicio de equidad del gasto comporta un juicio valorativo sobre la bondad o no de los fines a los que se destina el gasto público. En este sentido su naturaleza valorativa no supone un relativismo inasible en su concepto y contenido, por el contrario, este se puede precisar y delimitar en base a referencias jurídicas que hacen posible su exigencia. La doctrina acostumbra a delimitar el contenido del principio de equidad de gasto público desde una

perspectiva positiva y negativa, o sea, concretando los gastos que son justos y aquellos que no lo son (García, 1984) (Orón, 1995) (Cazorla, 1979) (García, 1994) (Bayona, 1991) (Pascual, 1999).

Desde el punto de vista negativo, se alude al gasto arbitrario, al gasto que comporta discriminaciones, que promueve desigualdades, al gasto que, en general, contradice los valores constitucionales.

Desde el punto de vista positivo, la equidad del gasto público se delimita por dos consideraciones básicas en las que la familia ocupa un lugar relevante. De un lado, la equidad debe orientarse a la aplicación de los principios rectores de la política social y económica contenidos en los artículos 39 a 52 de la Constitución. En este ámbito, la atención a las necesidades de la comunidad –y, dentro de ella, de la familia– relacionadas con la educación, las prestaciones sociales, la vivienda, la discapacidad, la cultura o el medio ambiente resulta especialmente significativa¹. De otro lado, el gasto equitativo ha de ordenar los recursos para promover una libertad e igualdad real y efectiva tanto de los individuos como de los grupos en los que se integra (art. 9.2 CE). Esta mirada resulta transversal e indica cómo han de ser atendidas tales necesidades: como instrumentos orientados a corregir desigualdades materiales.

En este planteamiento, el gasto público destinado a la familia constituye un gasto equitativo en la medida en que la familia es un bien especialmente protegido, cuya tutela no responde a una opción política, sino a una exigencia constitucional. El artículo 39 CE obliga a los poderes públicos a garantizar la protección social, económica y jurídica de la familia, una protección que no ha de ser meramente formal, de reconocimiento, sino sustantiva. Este mandato exige compensar las cargas que la familia asume en beneficio de toda la sociedad, y asegurar condiciones reales de igualdad. Tal como explica Iglesias de Ussel, la familia actúa como agente decisivo del bienestar social, proporcionando cuidados, apoyo económico, socialización, protección intergeneracional y amortiguación frente a crisis, desempleo o enfermedad, funciones que ningún sistema público puede sustituir completamente (Iglesias, 2024).

En este contexto, el gasto público dirigido a la familia se configura como un instrumento para hacer efectiva la igualdad material, corrigiendo también las desigualdades derivadas de situaciones familiares diversas –como la monoparentalidad, la dependencia, el número de hijos o la vulnerabilidad

¹ Tales principios constituyen “la expresión constitucional (normativa e institucional) de unas opciones ideológicas sobre finalidades socioeconómicas que atañen al Estado-comunidad, cuya realización es obligatoria por parte de los órganos estatales” (Lucas, 1984, p. 158).

económica– que generan cargas distintas y requieren respuestas específicas. La igualdad que se persigue se proyecta no sobre individuos aislados, sino sobre los grupos familiares en los que se integran, tal como exige el mandato constitucional.

En tales parámetros acotar la noción de familia resulta crucial a la vez que problemático, dada su polisemia y carga valorativa². Es más, su significado varía según el ámbito normativo, la finalidad de la regulación, y la evolución sociocultural. Esta pluralidad conceptual se convierte en un desafío especialmente complejo en el Derecho Financiero y Tributario, y de manera particularmente acusada en el Derecho Presupuestario.

De entrada, hay que indicar que el Derecho Financiero no concibe la familia como una realidad ontológica, sino como una categoría funcional orientada a la medición de la capacidad económica y a la aplicación de políticas públicas. Sainz de Bujanda nos habla de que el Derecho Financiero no crea conceptos sustantivos, sino que instrumentaliza categorías jurídicas para finalidades económicas y redistributivas (Sainz, 1972). Desde esta perspectiva, la familia a efectos financieros se acota no por su estructura civil sino por las necesidades que socorre y las capacidades económicas que concurren evaluando cargas familiares, dependencia económica, vulnerabilidad o necesidad de protección social. Ello explica la ausencia de un concepto uniforme y la proliferación de tratos y definiciones *ad hoc* en el ámbito tributario. Así, son numerosos los impuestos –IRPF, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, determinados beneficios fiscales sectoriales...– que agrupan a ciertos miembros como familia, establecen sus propias definiciones de unidad familiar o atribuyen un tratamiento distinto según el grado de parentesco. Tal dispersión responde, de un lado, a la autonomía técnica de cada figura impositiva y, de otro lado, a la necesidad de medir la capacidad económica de forma específica. En este sentido, resulta necesario cuestionar la delimitación de unidad familiar del IRPF cuando se construye sobre la premisa del estado civil –matrimonial o no matrimonial–, al introducir distorsiones significativas al medir la capacidad. (Sánchez, 2013).

En el Derecho Presupuestario la indeterminación del concepto de familia es mayor al operar en la asignación de recursos públicos. Y aquí los créditos presupuestarios se ordenan conforme a las políticas de gasto y programas establecidos en la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en adelante LGP) sin que exista un epígrafe

² Es de hacer notar que el proyecto de Ley de Familias –121/000011 de 8 de marzo de 2024– define a la familia únicamente a efectos de dicha norma, lo que lleva a pensar que no acota todas las realidades jurídicas posibles.

propio que agrupe integralmente las actuaciones dirigidas a la familia o familias. En esta perspectiva, la familia no opera como una verdadera categoría jurídica, sino como un referente impreciso: sirve como criterio genérico para diseñar políticas de gasto, como unidad de referencia del gasto social o como categoría estadística usada en la planificación económica. Esta indeterminación genera múltiples problemas. Dificulta identificar con exactitud a los beneficiarios de las políticas públicas y complica la coherencia entre sectores como vivienda, educación, dependencia o prestaciones sociales. Además, la ausencia de un concepto uniforme de familia provoca importantes obstáculos para medir la eficacia del gasto, haciendo imprecisa la evaluación del impacto presupuestario sobre las familias.

Ahora bien, adoptar un concepto rígido y uniformador de familia resultaría incompatible con su carácter dinámico, pues limitaría la libertad y ocultaría realidades familiares emergentes, generando posibles inequidades en la asignación de recursos públicos. La familia es una categoría jurídica en continua transformación y, por ello, el Derecho Financiero –y especialmente el Derecho Presupuestario– no puede pretender fijar conceptos sustantivos, dado su carácter estrictamente instrumental.

Resulta más adecuado avanzar hacia una delimitación de las necesidades que concreten la función social que la familia desempeña, de modo que la asignación de recursos pueda realizarse con criterios de equidad sin imponer modelos familiares predeterminados. Se trata de orientar el gasto presupuestado hacia las funciones sociales que realmente se llevan a cabo –cuidado, educación, solidaridad o sostenimiento económico– y no hacia la estructura formal del hogar. Tal proceder resulta coherente con el artículo 39 CE, que recordemos no define la familia, sino que ordena su protección en términos inclusivos. Lo anterior no es óbice para demandar una delimitación funcional de los ámbitos sensibles que permita una asignación equitativa y un trato coherente en el gasto a las diversas realidades que la integran. Con ello se procurará una mayor transparencia permitiendo un control de la eficacia y, sobre todo, de la equidad del gasto propugnado.

La ausencia en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de una categoría autónoma de créditos de familia hace necesaria la existencia de una documentación complementaria, entre la que se incluye el Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia. Este informe cumple una función analítica y transversal, pero no tiene efectos constitutivos sobre la estructura del gasto, puesto que no crea créditos ni programas específicos.

Antes de examinar en detalle dicho informe, es necesario contextualizarlo y precisar el valor jurídico de los diferentes informes que acompañan al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

3. LA VISIÓN TRANSVERSAL DEL GASTO A TRAVÉS DE LOS INFORMES PRESUPUESTARIOS

Conviene tener presente que los presupuestos públicos trascienden su condición de ley y de instrumento de gestión, pues constituyen el marco en el que se define el modelo de desarrollo socioeconómico y humano mediante la fijación de los criterios de redistribución de la renta mediante el gasto público. En consecuencia, no son un mecanismo neutro ni únicamente técnico, sino suponen la concreción de las políticas públicas y sociales. A través de ellos se evidencia qué agentes se priorizan, qué actividades se reconocen y qué necesidades se atienden.

En este contexto, la incorporación de enfoques transversales en la elaboración y evaluación de los Presupuestos Generales del Estado aporta una perspectiva renovada para el análisis y control de las cuentas públicas. Esta orientación responde a la necesidad de asegurar que el gasto público no solo sea eficiente, sino también coherente con los derechos fundamentales y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de igualdad, infancia, familia y desarrollo sostenible. Ello contribuye, además, a visibilizar el gasto equitativo dirigido a estos ámbitos.

La visión transversal del Presupuesto llevada a cabo por los informes presupuestarios pretende mostrar cómo los distintos programas de gasto contribuyen a objetivos públicos comunes, superando la visión clásica basada en indicar: a) quién gasta: secciones y servicios (clasificación orgánica), b) para qué se gasta: áreas, políticas, grupos y programas (clasificación funcional) y c) en qué se gasta: capítulo, artículo, concepto y subconcepto (clasificación económica).

Ahora bien, la información transversal no tiene rango normativo autónomo, su valor jurídico es instrumental y complementario al no autorizar gasto alguno. Su eficacia práctica se evidencia en términos de transparencia presupuestaria, al permitir comprender cómo se articulan políticas públicas –coordinación interdepartamental–, al obligar a identificar objetivos compartidos entre ministerios –evaluación del desempeño– y al facilitar el análisis del impacto real del gasto en objetivos transversales y rendición de cuentas (Iglesias, 2023).

Los informes presupuestarios no forman parte integrante de los Presupuestos Generales del Estado. Así lo afirma el artículo 37 de la LGP al indicar que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado resulta integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y de gastos, y que “se acompañará la siguiente documentación complementaria” en la que figuran diversos informes. Los informes a que se alude remarcan en su designación las áreas en las que inciden: género, infancia, adolescencia, familia y Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Ahora bien, pueden distinguirse dos tipos de informes: los informes de impacto y los informes de alineamiento. Se incluyen dentro de los informes de impacto el informe de impacto de género y el informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia. Entre los informes de alineamiento figura el informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, al que se ha sumado, a través de la Orden ministerial de elaboración del presupuesto, el informe de alineamiento con la Transición Ecológica.

La lógica del alineamiento y del impacto que enuncian tales informes resulta diversa. El alineamiento alude a la estrategia u orientación de gasto acorde a compromisos globales, que sobrepasan el ámbito estatal. El análisis de impacto contempla el resultado o efecto del gasto desde una visión más interna, en donde la legislación nacional está más presente. No obstante, todos los informes comparten dos notas: el hecho de su transversalidad, al afectar a múltiples áreas de gasto (educación, sanidad, empleo, servicios sociales, fiscalidad, vivienda, etc.), y el relacionarse con derechos reconocidos, aunque con diverso grado de vinculación.

En relación con el ciclo presupuestario los informes cumplen funciones relevantes. Contribuyen, en primer lugar, a incrementar la transparencia y la calidad de la información disponible en el momento de aprobar el presupuesto. En segundo lugar, refuerzan la coherencia de las políticas públicas tanto en su formulación como en su ejecución. Y, finalmente, facilitan la rendición de cuentas respecto de los objetivos que el Gobierno propone en su proyecto y que el legislador considera prioritarios al aprobarlo.

Desde una perspectiva jurídica, estos informes se han de considerar normas de *soft law* de naturaleza presupuestaria. Operan como instrumentos jurídicos que orientan nuevas pautas de actuación, y fortalecen la aplicación y el control de las políticas existentes. Su eficacia jurídica deriva de que condicionan la interpretación, el seguimiento y la evaluación del gasto público. Aunque carecen de fuerza coactiva, deben considerarse auténticas normas jurídicas, pues la juridicidad no depende solo de su imperatividad –uno de sus

efectos más relevantes–, sino de su capacidad para producir efectos jurídicos (Sánchez, 2019). En este sentido, los informes generan efectos interpretativos, pues guían a quienes aplican y controlan el Derecho –administración, tribunales y poderes públicos– en la toma de decisiones presupuestarias. Si bien no supone sustituir la decisión de asignación de créditos o crear obligaciones de gasto automáticas.

En definitiva, las funciones normativas de los informes se evidencian, en primer lugar, por su propia existencia, pues al vincularse a la tramitación de la Ley de Presupuestos generan un control formal, aunque no impliquen su nulidad. En segundo lugar, la eficacia normativa se proyecta en la interpretación teleológica del Presupuesto, al explicitar los fines perseguidos. También, y, en tercer lugar, permiten un mejor control de las cuentas públicas, al proporcionar criterios de evaluación a utilizar tanto por el Parlamento como por el Tribunal de Cuentas.

Los anteriores rasgos compartidos entre tales informes no pueden obviar las diferencias de contenido y enfoque existentes, y la singularidad que ocupa el que trata de la infancia, adolescencia y familia que tratamos.

4. SINGULARIDAD DEL INFORME DE IMPACTO EN LA FAMILIA

La integración de la perspectiva familiar en el diseño, ejecución, y evaluación de las políticas públicas constituye una tendencia creciente en los sistemas de bienestar europeos (Serapioni, 2023). En el caso español esta orientación se materializa en las políticas de gasto mediante la elaboración del Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia. Su finalidad es analizar de manera sistemática cómo las decisiones presupuestarias afectan al bienestar de las familias y, a su vez, cómo estas contribuyen a los objetivos de las políticas públicas.

La existencia del informe parte de una premisa ampliamente reconocida: la familia constituye un agente social y económico esencial, cuya capacidad de cuidado, cohesión y reproducción social resulta indispensable para el funcionamiento del Estado del bienestar (Adroher, 2023). Desde esta perspectiva, las políticas familiares no pueden entenderse como un ámbito sectorial, sino como un eje transversal que incide en múltiples dimensiones de la acción pública. En este sentido el informe adopta una visión amplia incorporando dimensiones cualitativas y políticas sectoriales cuyo impacto resulta determinante para el bienestar familiar. Su función es proporcionar una evaluación *ex ante* del efecto de las políticas presupuestarias sobre las

familias permitiendo identificar áreas de mejora, desigualdades persistentes, y prioridades de inversión.

El informe de impacto en familia es un instrumento que permite un mejor cumplimiento de concretos mandatos constitucionales: art. 9.2 CE –obligación de los poderes públicos de promover la igualdad real–, art. 39 CE –protección de la familia y de los menores– y art. 31 CE –equidad en la asignación del gasto público–. También su lógica entronca claramente con los compromisos internacionales evidenciados en diversos Convenios, aunque estos no exijan de manera expresa la emisión de dicho informe. El marco jurídico a que aludimos deriva, sobre todo, de lo dispuesto en las Resoluciones de Naciones Unidas sobre la familia. El propio Informe de infancia, adolescencia y familia de 2022 cita expresamente la Resolución 67/142 de la Asamblea General de la ONU (2012), que insta a los Estados a integrar la perspectiva de familia en sus políticas públicas.

En consecuencia, la necesidad del informe de impacto sobre familia resulta evidenciada por las funciones que cumple en relación con los principios y orientaciones recogidas en la Constitución y convenios internacionales. Con todo, a nivel jurídico procede plantear dos cuestiones que demandan su reformulación.

En primer lugar, el informe parte de una falta de precisión al considerar conjuntamente tres ámbitos diferenciales –infancia, adolescencia y familia–, no analizando solo a la familia. La familia resulta un espacio intergeneracional propio, cuyos vínculos y funciones no pueden entenderse como la simple suma de las políticas dirigidas a cada uno de sus miembros –mujer, infancia, adolescencia o personas mayores–, sino como una realidad relacional que exige un enfoque integrado y no fragmentado (Adroher, 2024, p. 97). Dicha mixtura de ámbitos –próximos pero diversos– dificulta la existencia de parámetros propios y precisos sobre las necesidades de gasto, aspecto que sin duda complica su eficacia³.

En segundo lugar, el informe ejerce un control esencialmente formal, pues se limita a acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos. Por ello actúa más como un documento explicativo e interpretativo que como una verdadera orientación del gasto. Estas funciones, aun siendo valiosas, ponen de manifiesto el carácter todavía embrionario de la perspectiva presupuestaria en clave de familia, como se argumentará a continuación.

³ Ello no supone desconocer el esfuerzo de los informes por indicar los impactos directos e indirectos del gasto en los diversos colectivos. Ver el informe del proyecto de presupuesto del año 2022 y su tabla de impactos por programa (Anexo I).

4.1. Relación con los otros informes y el enfoque de familia

La comparación entre el informe sobre infancia, adolescencia y familia y los demás informes de impacto y alineamiento pone de relieve singularidades que justifican la necesidad de su enfoque, así como determinadas carencias que conviene analizar.

Frente al informe de alineamiento con los ODS, de enfoque macro y orientado a metas internacionales, el informe de familia descende al nivel de programas y colectivos concretos, ofreciendo una lectura más precisa del impacto presupuestario. Del mismo modo, mientras el informe sobre cambio climático se basa en criterios técnico-ambientales, el de familia utiliza parámetros socio-demográficos y de bienestar.

A diferencia del informe de impacto de género, que se orienta a corregir brechas entre hombres y mujeres, el informe de familia aborda déficits de protección económica y social que afectan a los núcleos familiares, adolescencia y menores. Desde la perspectiva constitucional ambos se refieren a derechos distintos –igualdad y protección de la familia y menores– con grados diversos de exigencia. Con todo el informe de familia debería tomar como referente el informe de género al hacer posible un nivel más exigente de evaluación presupuestaria.

En este sentido, la arquitectura normativa de la perspectiva de género en el ciclo presupuestario descansa en tres pilares: (i) la obligación de integrar activamente el principio de igualdad de género en la presupuestación (art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007); (ii) la exigencia de un informe específico de impacto de género que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos (art. 37 de la Ley General Presupuestaria); y (iii) la inclusión de la igualdad de género como principio orientador de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas (art. 9.1 de la Ley Orgánica 2/1982). Conviene subrayar que, desde 2016, la fiscalización del Tribunal de Cuentas incorpora objetivos transversales como la transparencia, la igualdad de género y la sostenibilidad, pero no la familia.

Comparando tal situación con la perspectiva de familia, se observa que existe una memoria de impacto normativo de carácter general –no específicamente presupuestaria–, incorporada por la Disposición Adicional Décima, introducida por la Ley 26/2015 en la Ley 40/2003⁴. Además, se establece la

⁴ Muchas memorias de impacto omiten el análisis de familia o afirman que su efecto es nulo sin aportar evidencia que lo justifique (Redondo Mora, 2024, p. 138). Debe recordarse que exigir una memoria de impacto en familia no equivale a adoptar una verdadera perspectiva familiar. Esta última es un criterio sustantivo especializado que opera dentro del análisis de impacto normativo para detectar efectos diferenciados, pero cuya aplicación trasciende la mera cumplimentación formal de la memoria.

obligación de elaborar un informe genérico, no específico, sobre familia. En este caso, tampoco se reproducen las exigencias reforzadas de control previstas en el ámbito de género, por lo que el Tribunal de Cuentas no efectúa análisis basado en criterios de familia.

La necesidad del enfoque de familia y del informe específico se evidencia al poseer un contenido propio, aportar información diferenciada, contar con un amplio respaldo normativo –tanto nacional como internacional– y explicitar el sentido del gasto público desde una perspectiva próxima a la ciudadanía. Esta especificidad se manifiesta también a lo largo de todo el ciclo presupuestario. En la fase de elaboración introduce la lógica de los ciclos vitales y la solidaridad intergeneracional. En el trámite parlamentario ofrece un relato social directo, con mayor capacidad de resonancia pública que el enfoque técnico-global del informe ODS o el enfoque estructural del informe de género. Y, en la fase de ejecución y control, resulta imprescindible para evaluar la eficacia del “estado del bienestar familiar”, integrado por políticas dispersas en ámbitos como el empleo, los servicios sociales, la fiscalidad, la educación o la vivienda (Esping-Andersen, 1990).

4.2. Apuntes de derecho comparado

Evidenciada la utilidad y valor de los informes sobre familia en el marco de la ley presupuestaria y con relación a los demás informes transversales, queda por apuntar la existencia de otros instrumentos que convergen en configurar políticas públicas en clave de familia.

Desde la perspectiva del Derecho comparado pueden identificarse diversos mecanismos vinculados –en mayor o menor medida– al gasto público, dentro de los cuales cabe ubicar la experiencia española. Estos mecanismos responden a finalidades distintas; unos, se orientan a la detección de necesidades públicas; otros, se centran en la asignación y distribución del gasto; y otros, finalmente, se relacionan con la norma que disciplina el gasto público, la ley presupuestaria.

- a) La detección de necesidades públicas. En esta orientación cabe remarcar el papel de los informes internacionales que analizan de manera comparada las diversas necesidades y perspectivas que integran el fenómeno familiar. La OCDE es una de las referencias para el análisis comparado de políticas familiares entre Estados. La *OECD Family Database* incluye más de 70 indicadores sobre estructura familiar, empleo, gasto público, permisos parentales, pobreza infantil y políticas de conciliación. El Informe “*Evolving*

Family Models in Spain" (2022) analiza el caso español y propone reformas para mejorar el apoyo público a las familias. También los estudios internacionales de UNICEF permiten evaluar cómo el gasto público en familia se relaciona con resultados sociales como la pobreza infantil, la conciliación o la igualdad de género. En la Unión Europea el *European Semester & Social Scoreboard* incluye indicadores sobre gasto social, pobreza infantil y políticas familiares. Todos estos documentos aportan información previa que permiten análisis comparados valiosos. Son estudios globales centrados en acotar necesidades que marcan las grandes tendencias de actuación pública en familias, aunque carecen de vinculación jurídica.

- b) La orientación *ex ante* de concretas políticas públicas. En esta línea destaca la iniciativa de Reino Unido al aplicar desde 2014 el *Family Test*, una herramienta para evaluar el impacto de cualquier política pública en las familias. Su objetivo es introducir una perspectiva familiar en el diseño normativo y presupuestario mediante cinco preguntas que evalúan cómo una medida afecta a la estabilidad familiar, la capacidad de cuidado, la vida laboral y la cohesión social. Este cuestionario permite comprender cómo se integra la perspectiva familiar en la toma de decisiones públicas y la preparación de las necesidades que han de preverse presupuestariamente. Si bien tales cuestionarios no son obligatorios para todas las políticas, ni generan vinculación, poseen gran utilidad en la planificación del gasto público.
- c) La guía para la asignación del gasto público. El presupuesto basado en bienestar de Nueva Zelanda incluye indicadores de infancia, pobreza y familia como criterios para asignar recursos. Desde 2019 el *Wellbeing Budget* guía la asignación de recursos hacia objetivos sociales, ambientales y familiares, este documento es la principal fuente de información presupuestaria y de ahí su relevante papel en la configuración de los créditos presupuestarios.
- d) La información y análisis de las leyes presupuestarias proyectadas. En el ámbito canadiense cada presupuesto debe ir acompañado del *Gender-Based Analysis Plus (GBA+)*, un informe obligatorio que evalúa los impactos en género y diversidad e incluye, entre sus dimensiones, los efectos diferenciados sobre las familias y sus distintas estructuras. El informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia español se integra en esta orientación, según hemos expuesto.

Del análisis de los instrumentos anteriormente examinados, destinados a incorporar la perspectiva familiar en las políticas públicas con incidencia en el gasto, se extraen varias consideraciones.

En primer lugar, se observa que no existe un único modelo dominante, sino un conjunto de enfoques diversos y complementarios que responden a tradiciones institucionales distintas. Los estudios de la OCDE facilitan la identificación de brechas de inversión, desigualdades territoriales y efectos redistributivos. El *Family Test* del Reino Unido representa un mecanismo de evaluación *ex ante* centrado en la toma de decisiones normativas. El *Wellbeing Budget* de Nueva Zelanda constituye un modelo de presupuestación donde la asignación de recursos se vincula a objetivos de bienestar.

En segundo lugar, los instrumentos y enfoques que inspiran estos modelos difieren de manera sustancial del aplicado en España. Mientras los informes de la OCDE, el *Family Test* del Reino Unido o el *Wellbeing Budget* de Nueva Zelanda están diseñados para orientar materialmente la formulación de políticas y la asignación del gasto, el informe español se configura, en cambio, como un trámite esencialmente formal vinculado a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Su función se agota, en gran medida, en ofrecer una explicación descriptiva, lo que evidencia un marcado formalismo que limita su capacidad de influir de forma efectiva en las decisiones presupuestarias.

En tercer lugar, los modelos comparados ofrecen elementos útiles para su eventual adaptación al contexto español. Entre ellos destacan, por un lado, la necesidad de establecer indicadores comunes que permitan medir de forma homogénea los resultados⁵; y, por otro, la conveniencia de avanzar en iniciativas que incorporen evaluaciones *ex ante* del impacto de las políticas públicas.

5. CONCLUSIONES

De la anterior exposición se derivan una serie de conclusiones y orientaciones:

Primera. El gasto público con enfoque de familia resulta necesario y jurídicamente exigible en términos de equidad conforme al artículo 31 CE. La equidad del gasto, si bien no genera derechos subjetivos individualizados,

⁵ En la elaboración del informe español sobre infancia, adolescencia y familia de 2022 se reconoce el uso de metodologías como SEEPROS y el contar con la asistencia técnica de la Comisión Europea y de la OCDE en su análisis de diagnóstico y orientaciones (pp. 17-18).

supone un mandato vinculante a los poderes públicos que se proyecta con funciones diversas.

Para el Gobierno, este mandato implica incorporar dicha orientación en la asignación del gasto, explicitarla mediante el informe sobre la familia que acompaña al proyecto de ley, y el aplicar la norma presupuestaria conforme a una interpretación favorable a este enfoque.

Asimismo, el poder legislativo queda vinculado al integrar esta perspectiva en la aprobación de la ley de presupuestos y en el ejercicio de su función de control. También la supervisión del Tribunal de Cuentas debe velar por que el proceso presupuestario mantenga la coherencia con este mandato constitucional de equidad en el gasto.

Segunda. La falta de un concepto jurídico unívoco de familia, unido a la inexistencia de un epígrafe presupuestario que agrupe de manera sistemática las actuaciones dirigidas a ella, revela la complejidad de esta institución. No obstante, esta imprecisión conceptual puede facilitar que las políticas públicas se orienten hacia la atención de necesidades efectivas sin quedar sujetas a modelos familiares predeterminados. Eso sí, se ha de avanzar en consensuar las necesidades propias de la familia que deben guiar la acción pública. Y para tal fin es necesario explicitar y justificar, sobre todo mediante informes, por qué determinadas políticas resultan más equitativas que otras.

Tercera. El informe de impacto de familia constituye una norma jurídica destinada a incorporar la orientación de un gasto público equitativo en esta perspectiva. Su naturaleza es la propia de un mecanismo de *soft law*, configurado como un requisito asociado al procedimiento de aprobación de la ley de presupuestos. Sin embargo, su capacidad para materializar un pleno enfoque de familia en el gasto público resulta limitada. Origina un control eminentemente formal actuando más como un instrumento explicativo del mismo que como una verdadera guía u orientación sustantiva del gasto. En este contexto su principal valor reside en su capacidad para articular una interpretación teleológica de la ley de presupuestos, proporcionando criterios que permiten comprender y evaluar la finalidad última de las asignaciones de gasto.

Cuarta. El informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia evidencia su necesidad por la perspectiva y el contenido específico que aporta; sin embargo, presenta dos aspectos que requieren mejora.

En primer lugar, demanda una adecuada diferenciación de los ámbitos materiales que abarca: infancia, adolescencia y familia. Identificar y tratar de forma separada cada uno de estos ámbitos, vinculándolos con precisión

a las necesidades-gastos que les corresponden, resulta imprescindible para reforzar la coherencia interna del informe y aumentar su eficacia práctica.

En segundo lugar, se hace necesario incorporar una arquitectura normativa semejante a la perspectiva de género en donde se reconozca en una ley sustantiva la perspectiva de familia en la presupuestación, y se oriente la función de fiscalización del Tribunal de Cuentas en la misma.

Quinta. El derecho comparado nos muestra una pluralidad de técnicas que coadyuvan a integrar la perspectiva familiar en los gastos públicos y en las leyes que los autorizan: indicadores homogéneos que permiten análisis comparados, evaluaciones *ex ante*, marcos presupuestarios orientados en derechos.

En este contexto, el informe español constituye un instrumento ubicado en la interpretación y control de las previsiones de la ley presupuestaria más que en asignar concretas políticas de gasto. De ahí que sea preciso profundizar en una visión más material en la que dicho informe afecte o prefigure el futuro gasto. También resultaría conveniente desarrollar un conjunto plural de instrumentos de evaluación y seguimiento que abarque todas las fases del ciclo presupuestario –asignación, ejecución y control del gasto–, garantizando una visión integral y continuada de la incidencia del gasto público sobre la familia. En este sentido la aprobación de una ley propia sobre la familia, con contenido sustantivo y criterios materiales definidos, contribuiría a consolidar esta perspectiva en las políticas y el gasto público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adroher Biosca, S. (2023). Políticas familiares en España: Fundamentación y marco jurídico. *Quaderns de Polítiques Familiars*, (9), 13-28. <https://doi.org/10.60940/quadernsn9429547>
- Adroher Biosca, S. (2024). Fundamentos jurídicos de las políticas familiares. En L. Ayuso Sánchez & J. M. García Moreno (Coords.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 93-117). Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Bayona de Perogordo, F. (1991). *El Derecho de los gastos públicos*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Cazorla Prieto, L. M. (1979). El control financiero externo del gasto público en la Constitución. *Presupuesto y Gasto Público*, 2, 81-102.
- Department for Work and Pensions. (2020). *The family test: Revised guidance for government departments*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/family-test-assessing-the-impact-of-policies-on-families>

- Department for Work and Pensions. (2021). *Family test: Assessing the impact of policies on families*. <https://www.gov.uk/government/publications/family-test-assessing-the-impact-of-policies-on-families>
- Escribano López, F. (1984). *Presupuesto del Estado y Constitución*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- García Añoveros, J. (1994). El presupuesto y el gasto público en la Constitución Española. En *XV Jornadas de Estudio de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Estado*. Ministerio de Justicia.
- García Calvente, Y. (2024). Tributo y familia: Contexto y fundamento. En L. Ayuso Sánchez & J. M. García Moreno (Coords.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 125-141). Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- García García, J. L. (1984). La constitucionalidad de los principios presupuestarios. *Presupuesto y Gasto Público*, (22), 39-52.
- House of Commons Library. (2019, 1 de abril). *The Family Test* (Briefing Paper No. CBP-7714). The House of Commons Library.
- Iglesias de Ussel, J. (2024). Reflexionar sobre las políticas familiares en clave temporal: Pasado, presente y futuro de las políticas familiares en España. En L. Ayuso Sánchez & J. M. García Moreno (Coords.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 25-65). Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Iglesias de Ussel, J. (2024). Pasado, presente y futuro de las políticas familiares en España. En L. Ayuso Sánchez & J. M. García Moreno (Coords.), *Políticas familiares en España ante los nuevos retos del sistema del bienestar* (pp. 25-63). Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Iglesias Quintana, J. (2023). Información transversal de los presupuestos. *Revista Española de Control Externo*, 25(73), 48-63.
- Lucas Durán, M. J. (2012). La perspectiva de género en la programación del gasto público. En I. Merino Jara & M. E. Manzano Silva (Coords.), *Fiscalidad e igualdad de género* (pp. 193-239). Dykinson.
- Lucas Verdú, P. (1984). *Estimativa y política constitucionales*. Universidad Complutense de Madrid.
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, & Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). *Informe de impacto en la Infancia, la Adolescencia y la Familia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2023*. Gobierno de España. <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IIIAF2023/Documents/Informe%20Infancia%20PGE%202023.pdf>
- Orón Moratal, M. (1995). *La configuración constitucional del gasto público*. Tecnos.

- Pascual García, J. (1999). *Régimen jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*. Boletín Oficial del Estado.
- Redondo Mora, P. (2024). *El análisis de impacto normativo en la familia: diseño de una propuesta metodológica* [Tesis doctoral, Universidad de Zaragoza]. Zaguán: Repositorio Institucional de la Universidad de Zaragoza.
- Sainz de Bujanda, F. (1972). *Notas de Derecho financiero. Tomo I: Introducción y parte general*. Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid.
- Serapioni, M. (2023). *Towards greater family policy integration across Europe: Overcoming sectoral fragmentation in supporting families with young children*. European Observatory on Family Policy. https://coface-eu.org/wp-content/uploads/2023/10/Martino-Serapioni_WEBINAR_15-NO-VEMBRE.pdf
- Soler Roch, M. T. (1994). Los principios implícitos en el régimen jurídico del gasto público. En Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (Coord.), *El sistema económico en la Constitución española* (Vol. 2, pp. 1835-1856). Ministerio de Justicia.
- Sánchez Huete, M. Á. (2011). El derecho financiero promocional y la acción de la administración ante la responsabilidad social. *Nueva Fiscalidad*, 5, 55-102.
- Sánchez Huete, M. Á. (2013). La tributación y su impacto de género en España. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 20(2), 201-231.
- Sánchez Huete, M. Á. (2019). *Tributación, fraude y blanqueo de capitales: Entre la prevención y la represión*. Marcial Pons.
- UNICEF. (2019). *Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU*. <https://www.unicef.org/reports/are-the-world%E2%80%99s-richest-countries-family-friendly-2019>

DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN EL IRPF EN LAS CCAA UNIPROVINCIALES (ACTUALIZACIÓN 2024-2025)

JOSÉ IGNACIO RUIZ DE PALACIOS VILLAVERDE
Universidad de La Rioja

1. CONSIDERACIONES SISTEMÁTICAS Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

El apoyo a las familias constituye una de las piedras angulares del estado del bienestar moderno. En España, un país caracterizado por una profunda descentralización política, las Comunidades Autónomas han asumido un rol protagonista en el diseño e implementación de políticas familiares, dando lugar a un mosaico de estrategias y modelos de intervención. Este trabajo tiene como propósito presentar una comparativa detallada y rigurosa de dichas políticas en las siete comunidades autónomas uniprovinciales: Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad de Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia. El análisis se aborda desde una perspectiva eminentemente fiscal y económica, buscando desentrañar no solo la generosidad de las ayudas, sino también la filosofía subyacente que guía la acción de cada gobierno regional.

El análisis de las deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en las Comunidades Autónomas uniprovinciales se inserta en la lógica general de la política fiscal familiar. En coherencia con el esquema metodológico adoptado en este trabajo, dichas deducciones se clasifican en once grandes categorías funcionales –natalidad, vivienda (alquiler y adquisición), protección social, juventud, educación, etc.– que permiten evaluar comparativamente su orientación y eficacia. (Ministerio de Hacienda, 2025; REAF, 2025).

La distribución de deducciones por categorías funcionales y comunidades autónomas se recoge en el Anexo I, elaborado a partir de la información suministrada por SuperContable (2026) y contrastada con las fuentes normativas y tributarias oficiales.

Esta sistematización revela que las CCAA uniprovinciales no presentan un modelo uniforme, sino más bien una pluralidad de estrategias fiscales caracterizadas por tres rasgos comunes:

- a) una elevada especialización en función de objetivos demográficos o territoriales (Conde-Ruiz y Galasso, 2023);
- b) una creciente interrelación entre deducciones fiscales y ayudas directas¹;
- c) una intensificación de las políticas vinculadas al acceso a la vivienda y a la conciliación¹.

2. ANÁLISIS COMPARADO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2.1. Principado de Asturias: consolidación del modelo de cohesión territorial reforzada

El Principado de Asturias ha intensificado, especialmente tras la reforma operada por la Ley autonómica 8/2024, un modelo fiscal claramente orientado a la cohesión territorial y al reto demográfico (Principado de Asturias, Ley 8/2024; AEAT, 2025).

En materia de natalidad, destacan las deducciones por partos múltiples (1.000 € por hijo) y adopción internacional (1.500 €), así como un incremento específico en municipios en riesgo de despoblación, donde se introducen incentivos adicionales por segundo y sucesivos descendientes².

En el ámbito de la vivienda, el sistema presenta un doble esquema:

- deducción por alquiler del 10% (límite 500 €),
- elevación al 30% (hasta 1.500 €) para jóvenes y colectivos vulnerables o residentes en zonas despobladas².

La dimensión de conciliación se refuerza mediante deducciones por gastos de guardería (15% general y 30% en zonas rurales), a las que se añade una novedosa deducción por descendientes menores de 25 años, introducida en la reforma de 2024 y plenamente aplicable en 2025².

El sistema asturiano se completa con deducciones innovadoras –como las relativas a gastos vitales o emancipación juvenil– que evidencian una ampliación del concepto de política familiar hacia la autonomía económica de los jóvenes.

¹ (AIReF, 2025; OECD, 2024a).

Desde una perspectiva crítica, se constata una alta coherencia estratégica, aunque acompañada de un elevado grado de complejidad normativa (Gascón Catalán, 2024).

2.2. Cantabria: expansión de incentivos territoriales en 2025

Cantabria presenta un modelo híbrido que combina deducciones moderadas con un impulso significativo en materia de despoblación.

En relación con la natalidad, la deducción por nacimiento o adopción alcanza los 1.400 € aplicables durante tres ejercicios consecutivos².

La principal novedad en 2025 se sitúa en el ámbito territorial, con la introducción de una deducción del 20% por residencia habitual en municipios en riesgo de despoblación para contribuyentes menores de 40 años, con un límite de 500 €. Este elemento refuerza de forma notable la dimensión demográfica del sistema.

En materia de conciliación, se mantienen las deducciones por guardería (15%, ampliable al 30% en dichas zonas) y los incentivos a la contratación de empleados del hogar (20% de cuotas a la Seguridad Social).

Asimismo, la deducción por familia monoparental (200 €) introducida por la Ley 2/2025 evidencia una adaptación progresiva a la pluralidad de estructuras familiares (Ley 2/2025 de Cantabria).

No obstante, el modelo cántabro presenta una limitación estructural: la escasa intensidad económica de las deducciones, que puede reducir su impacto real (AIReF, 2025).

2.3. Comunidad de Madrid: modelo de competencia fiscal selectiva

La Comunidad de Madrid se sitúa como paradigma del modelo de competencia fiscal, caracterizado por un número limitado de deducciones, pero de elevada intensidad.

En el ámbito de la familia, destaca la deducción por familia numerosa, que puede alcanzar el 50% de la cuota íntegra autonómica (100% para categoría especial), constituyendo el incentivo más potente del sistema autonómico español (AIReF, 2025).

En materia de natalidad, la deducción de 721,70 € por hijo durante tres años suma más de 2.100 € de beneficio fiscal acumulado³.

En relación con la vivienda, se articulan incentivos vinculados a la natalidad (10% del precio de adquisición) y a la juventud (25% de intereses hipotecarios), reforzados en 2025 mediante su extensión a municipios de pequeño tamaño³.

Finalmente, la Comunidad de Madrid integra los gastos de conciliación en una deducción educativa amplia (escolaridad, idiomas y vestuario), lo que evidencia un enfoque funcional más que sectorial.

La crítica doctrinal ha señalado el carácter potencialmente regresivo del modelo, al beneficiar en mayor medida a contribuyentes con mayor capacidad económica (Hernández-Ranera Rodríguez, 2025; Enache, 2025; Arespa y González-Alegre, 2023).

2.4. Comunidad Foral de Navarra: modelo estructural mixto

El sistema navarro se caracteriza por una mayor intervención pública directa, con un peso significativo de las ayudas económicas frente a las deducciones fiscales (REAF, 2025).

Destaca la prestación mensual por hijo menor de tres años (100 €), junto con deducciones relevantes en materia de cuidado y dependencia. Asimismo, el sistema incorpora incentivos elevados a la contratación de cuidadores, con deducciones de hasta el 75% de las cotizaciones a la Seguridad Social.

Este modelo presenta un mayor grado de capacidad redistributiva, al no depender exclusivamente de la existencia de cuota tributaria suficiente.

2.5. Illes Balears: modelo híbrido con monetización de la deducción

Las Illes Balears han desarrollado un modelo singular en el que las deducciones fiscales pueden percibirse de forma anticipada, adquiriendo así la naturaleza de ayudas directas (Libro Electrónico de Tributación Autonómica, Ministerio de Hacienda).

Las deducciones por natalidad oscilan entre 800 € y 1.400 € por hijo, con posibilidad de abono anticipado. En materia de conciliación, destacan las deducciones por guardería, que alcanzan hasta el 4050% del gasto con un límite de 900 € (Gobierno de La Rioja, normativa tributaria 2025).

Este diseño permite mejorar la liquidez inmediata de los hogares, mitigando una de las principales limitaciones del sistema de deducciones fiscales tradicional (OECD, 2024, Taxing Wages).

2.6. La Rioja: perfeccionamiento del modelo de microincentivos

La Rioja mantiene y profundiza su característico modelo de microincentivos fiscales, orientado fundamentalmente al reto demográfico y al apoyo a la juventud.

En materia de natalidad, las deducciones se estructuran de forma progresiva (600 €, 750 €, 900 €), complementadas por el denominado “bono bebé” (≈ 1.000 €), cuya cobertura se amplía en 2025 hacia una configuración cuasiuniversal³.

En el ámbito de la vivienda, se refuerzan las deducciones a la adquisición y rehabilitación, especialmente en el medio rural, en paralelo al desarrollo de programas como el Plan Revive.

La política de conciliación se articula en torno a la deducción por gastos de guardería (20% general, 30% en zonas rurales), manteniendo el enfoque diferencial ruralurbano.

El verdadero rasgo distintivo del modelo riojano reside en la introducción de deducciones altamente específicas (internet para jóvenes, consumo energético, actividad deportiva, adquisición de bicicletas o tratamiento de enfermedades graves), que configuran un modelo de intervención fiscal microsegmentada.

No obstante, esta sofisticación presenta como principal inconveniente su elevada complejidad, que puede limitar su eficacia práctica.

2.7. Región de Murcia: modelo asistencial con apoyo fiscal complementario

La Región de Murcia presenta un modelo donde las deducciones fiscales desempeñan un papel secundario respecto a las ayudas directas.

Las deducciones por natalidad (300 € por hijo) se complementan con ayudas económicas directas de mayor cuantía. En el ámbito de la conciliación, destaca la deducción por guardería (20% hasta 1.000 €), configurándose un sistema de apoyo básico, pero menos sofisticado que en otras comunidades (AEAT, 2026; Ministerio de Hacienda, Tributación Autonómica 2024).

3. SÍNTESIS COMPARATIVA Y EVOLUCIÓN RECIENTE (2025)

El análisis comparado permite identificar cuatro modelos de política fiscal autonómica en las CCAA uniprovinciales (Ruiz Almendral, 2024; Enache, 2025):

1. Modelo de competencia fiscal selectiva (Madrid)
2. Modelo de cohesión territorial y demográfica (Asturias, La Rioja, Cantabria)
3. Modelo híbrido prestacióndeducción (Baleares, Navarra)
4. Modelo asistencial complementado fiscalmente (Murcia)

Las principales tendencias en 2025 son:

- refuerzo de incentivos ligados a la despoblación;
- incremento de deducciones vinculadas a jóvenes y vivienda;
- progresiva hibridación entre deducciones fiscales y ayudas directas (OECD, 2024, Tax Policy Reforms).

Persisten, sin embargo, problemas estructurales relevantes:

- desigualdad territorial en el tratamiento fiscal de las familias (De la Fuente, 2024; De la Fuente, 2026);
- complejidad normativa;
- potencial regresividad de determinadas deducciones (Hernández-Ranera Rodríguez, 2025);
- limitada eficacia en ausencia de políticas públicas complementarias.

4. VALORACIÓN FINAL

Las CCAA uniprovinciales han evolucionado hacia sistemas fiscales familiares más sofisticados y orientados a objetivos concretos, especialmente en materia demográfica. Sin embargo, su eficacia real dependerá de su integración con políticas públicas estructurales-vivienda, servicios de cuidado, empleo y de la capacidad para mejorar la accesibilidad efectiva de los contribuyentes a los beneficios fiscales (IMF, 2026; European Commission, 2025; AIREF, 2025).

BIBLIOGRAFÍA

Doctrina y estudios generales

- REAF (2024). *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral*.
- AIREF (2025). *Informe sobre gasto fiscal y comunidades autónomas*.

- Tax Foundation Europe (2024-2025). *Regional Tax Competitiveness Index Spain*.
- Memento Fiscal 2025. Ediciones Francis Lefebvre, Madrid-2025.

Fiscalidad familiar y políticas públicas

- Conde-Ruiz, J. I. y Galasso, V. (2023), “Efectos económicos de la demografía política”, publicado en *Papeles de Economía Española*, nº 176 (2023), pp. 132-144.
- OECD. (2024). *Society at a Glance 2024: Spain*. Paris: OECD Publishing
- De la Fuente, A. (2026) *Las finanzas autonómicas en 2025 y entre 2003 y 2025*. FEDEA, 1/06/2026.

La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2022. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC), octubre de 2024

- OCDE (2024). *Taxing Wages & Family Benefits in OECD Countries*.

IRPF y fiscalidad autonómica

- Gascón Catalán, J. (2024). *Fiscalidad autonómica del IRPF*. Civitas.
- Hernández-Ranera Rodríguez, P. (2025). *Determinants of Regional Income Tax Progressivity and Redistribution in Spain: Are Electoral Cycles Relevant?* Trabajo Fin de Máster. Universidad de Alcalá.
- Romero Caro, F. J., & Valdesalici, A. (Coords.). (2024). *Fiscal Federalism and Diversity Accommodation in Multilevel States: A Comparative Outlook*. Palgrave Macmillan.
- Ruiz de Palacios, J.I. (2024). *Políticas familiares y fiscalidad autonómica*.

Fuentes normativas y prácticas

- AEAT (2025). *Manual práctico IRPF 2024*.
- Ministerio de Hacienda. (2025). *Tributación Autonómica 2024*.
- Ministerio de Hacienda. (2024-2026). *Libro Electrónico de Tributación Autonómica*.
- SuperContable (2024–2025). *Comparativa de deducciones autonómicas IRPF*.

- Legislación autonómica consolidada 2024-2025 (Asturias, Cantabria, La Rioja, etc.).

Contexto económico y fiscal comparado

- European Commission. (2025). Country Report Spain 2025. Brussels: European Commission.
- International Monetary Fund. (2026). Spain: Selected Issues. Washington D.C.: IMF.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2025). Informe de seguimiento del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025-2028.

DEDUCCIONES AUTONÓMICAS EN IRPF (CCAA UNIPROVINCIALES, actualización 2024–2025)

En las CCAA uniprovinciales (Asturias, Cantabria, Madrid, Navarra, Baleares, La Rioja, Murcia) se reproduce un patrón común: una elevada especialización funcional (modelos más “dirigidos” que generalistas), la importancia del factor demográfico y la convergencia parcial hacia vivienda + natalidad + conciliación.

2. Análisis ESQUEMÁTICO por CCAA (con actualización 2025)

2.1. ASTURIAS (Modelo de cohesión territorial reforzado, reforma 2024–2025)

A) Natalidad y familia

- Deducciones por: partos múltiples de 1.000 € por hijo y por adopción internacional de 1.500 €
- 2025: refuerzo en zonas despobladas (+300 € por segundo hijo en municipios en declive)

Valoración: modelo **claramente demográficoterritorial**, con incentivos selectivos.

B) Vivienda

- Alquiler: 10% (500 € límite) y 30% (1.500 €) para jóvenes/familias/despoblación

- Compra: 5% (general jóvenes) y hasta 10% en medio rural

Novedad 2025:

- Consolidación del modelo dual urbano/rural (incremento porcentajes ya introducido en 2024).

C) Conciliación

- Guardería: 15% (500 €) o 30% (1.000 €) en zonas despobladas
- Nueva deducción ampliada: 500–600 € por descendientes hasta 25 años (reforma 2024, aplicable 2025)

D) Jóvenes y movilidad

- Emancipación: hasta 1.000 €
- Gastos vitales: hasta 2.000 € (<25 años)

Elemento diferencial: integración de gastos “vitales” consecuencia de una fiscalidad de transición a la adultez.

E) Valoración crítica

- Muy completo, pero con alta complejidad y dispersión normativa
- Fuerte coherencia territorial (despoblación)

2.2. CANTABRIA (Modelo híbrido con expansión 2025)

A) Natalidad

- 1.400 € por nacimiento (aplicable durante 3 años) **B) Vivienda**
- Alquiler: 10% (300 €)
- Zonas despobladas: 20% (hasta 600 €)

2025 novedad: nueva deducción: 20% residencia habitual en municipios despoblados (<40 años)

C) Conciliación

- Guardería: 15% (300 €) o 30% (600 € en despoblación)
- Ayuda doméstica: 20% cuotas SS empleado hogar (300 €)

D) Familia

- Monoparental: 200 € (Ley 2/2025)
- Avance sustancial 2025: refuerzo rural e introducción incentivos poblacionales directos
- Riesgo: baja intensidad cuantitativa media

2.3. MADRID (Modelo de competencia fiscal selectiva)

A) Natalidad: 721,70 € por hijo durante 3 años ($\approx$ 2.100 € total)

B) Vivienda

- Compra: 10% por nacimiento/adopción
- Intereses: 25% (jóvenes)

Novedad 2025: extensión deducciones a municipios <2.500 hab.

C) Familia

- Familia numerosa: 50–100% cuota autonómica
- Deducción más potente del sistema español

D) Conciliación

- Educación (modelo integrado): 15% escolaridad, 10% idiomas y 5% vestuario

E) Valoración crítica

- Modelo: pocos incentivos, pero de gran intensidad
- sesgo: favorece rentas mediasaltas (crítica doctrinal clásica)

2.4. NAVARRA (Modelo foral estructural)**Características**

- Mayor peso de: ayudas directas (100 €/mes hijo) y deducciones por cuidado
- Cuidados: hasta 75% cuotas SS cuidador

Valoración

- Modelo: **mixto prestación fiscal directa**
- Elevada capacidad redistributiva

2.5. BALEARES (Modelo híbrido con anticipación monetaria)

A) Natalidad

- 800–1.400 € por hijo
- con opción **abono anticipado**

B) Conciliación

- Guardería: hasta 40–50% gastos (900 €) **C) Vivienda**
- Incentivos combinados: deducciones IRPF + avales públicos

Valoración

- Modelo: fiscalidad híbrida → deducción = ayuda directa
- muy eficaz en liquidez

2.6. LA RIOJA (Modelo de microincentivos)

A) Natalidad

- 600 / 750 / 900 €

Complemento: bono bebé ≈ 1.000 € y ampliación cobertura 2025 (casi universal)

B) Vivienda

- Deducciones: 5–10% compra
- Refuerzo rural: Plan Revive (hasta 40.000 € ayuda directa)

C) Conciliación

- Guardería: 20% (600 €) y 30% rural

D) Innovación fiscal

- Internet jóvenes
- Suministros
- Bicicletas
- Deporte
- ELA (50%)

E) Novedades 2025

- Apoyo fiscal agrario: deducción 1.000 € autónomos agrarios y 100 € organizaciones agrarias
- Sucesiones: ampliación reducciones hasta 4º grado

F) Valoración crítica

- modelo: **coherente pero fragmentado**
- riesgo: complejidad que ocasiona una baja utilización real

2.7. MURCIA (Modelo híbrido focalizado en familia)**A) Natalidad**

- 300 € por hijo y ayudas directas complementarias

B) Conciliación

- Guardería: 20% hasta 1.000 €

C) Familia

- ayudas familiares directas: hasta 2.500 € (gastos básicos)

D) Valoración

- modelo: más asistencial
- menor desarrollo fiscal sofisticado

3. Síntesis comparada (actualización 2025)

Modelos identificados

1. **Competencia fiscal selectiva:** Madrid.
2. **Cohesión territorial-demográfica:** Asturias, La Rioja y Cantabria.
3. **Modelo híbrido prestación–deducción:** Baleares y Navarra.
4. **Modelo asistencial-familiar:** Murcia.

Novedades estructurales en 2025

- Refuerzo general: vivienda, despoblación y jóvenes
- Ampliación: deducciones por residencia rural, incentivos a movilidad e integración: IRPF más ayudas directas (modelo Baleares, Navarra)

Problemas persistentes:

- Fragmentación territorial
- Complejidad normativa
- Efecto regresivo potencial
- Dependencia de cuota líquida

4. Conclusión

Las deducciones autonómicas en IRPF de las CCAA uniprovinciales muestran en 2025 una evolución clara: desde incentivos aislados hacia sistemas de política familiar integrados, con fuerte peso de vivienda, natalidad, conciliación y despoblación

No obstante, persisten tres límites estructurales:

1. insuficiente coordinación interterritorial
2. desigualdad fiscal efectiva
3. necesidad de complementar con servicios públicos
5. Bibliografía actualizada (académica y técnica)

Doctrina y estudios generales

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). (2025). *Informe sobre la ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las comunidades autónomas*. <https://www.airef.es/es/evaluaciones-comunidades-autonomas/>

Enache, C. (2024). *2024 Spanish Regional Tax Competitiveness Index*. Tax Foundation. <https://taxfoundation.org/research/all/eu/2024-spanish-regional-tax-competitiveness-index/>

Lefebvre. (2025). *Memento fiscal 2025*.

Registro de Economistas Asesores Fiscales (REAF). (2024). *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2024*. Consejo General de Economistas. <https://economistes.org/panorama-de-la-fiscalidad-autonomica-y-foral-2024/>

Fiscalidad familiar y políticas públicas

Conde-Ruiz, J. I., & Galasso, V. (2023). Efectos económicos de la demografía política. *Papeles de Economía Española*, (176), 76–92. <https://www.funcas.es/articulos/efectos-economicos-de-la-demografia-politica/>

De la Fuente, A. (2024). Documentos Hacienda Autonómica y Local. *FEDEA, Colección Apuntes*, núm. 2024-04. Madrid. <https://fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>

OECD. (2024). *Taxing wages 2024*. https://www.oecd.org/en/publications/taxing-wages-2024_dbcbac85-en.html

IRPF y fiscalidad autonómica

Gascón Catalán, J. (2024). *Fiscalidad autonómica del IRPF*. Civitas.

Ruiz de Palacios, J. I. (2024, 7-8 de noviembre). *Políticas familiares y fiscalidad autonómica* [Comunicación de congreso]. II Congreso de Políticas con Impacto en Familia, Universidad de La Rioja, Logroño, España. <https://www.unirioja.es/actividades/ii-congreso-de-politicas-con-impacto-en-familia/>

Fuentes normativas y prácticas

Agencia Estatal de Administración Tributaria. (2025). *Manual práctico de Renta 2024*. Sede Electrónica de la Agencia Tributaria.

Comunidad Autónoma de Cantabria. (2024). *Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos Cedidos por el Estado* [Texto consolidado actualizado a 2024]. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2008/BOE-A-2008-14223-CONSOLIDADO.pdf>

- Comunidad Autónoma de la Rioja. (2024). *Ley 10/2017, de 27 de octubre, por la que se consolidan las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de tributos cedidos* [Texto consolidado actualizado a 2024]. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-13266-CONSOLIDADO.pdf>
- Pardo, J. (2026, 18 de mayo). *Comparativa de deducciones autonómicas en el IRPF*. SuperContable. Recuperado el 26 de septiembre de 2026 de SuperContable: Departamento Contable-Fiscal.
- Principado de Asturias. (2024). *Decreto Legislativo 2/2014, de 22 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos cedidos por el Estado* [Texto consolidado actualizado a 2024]. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-12403-CONSOLIDADO.pdf>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Informes institucionales

- Agencia Estatal de Administración Tributaria. (2026). *Manual práctico de Renta 2025*. Sede Electrónica de la Agencia Tributaria.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. (2025). *Informe de seguimiento del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo 2025-2028*. AIREF Centro Documental.
- Ministerio de Hacienda. (2025). *Tributación Autonómica 2024*. Portal de Financiación Autonómica.
- Ministerio de Hacienda. (s. f.). *Libro Electrónico de Tributación Autonómica*. Recuperado el 26 de septiembre de 2026 de Ministerio de Hacienda: Financiación Autonómica.
- Registro de Economistas Asesores Fiscales. (2025). *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2025*. Consejo General de Economistas.

Informes internacionales

OCDE

- OECD. *Tax Policy Reforms 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024.
- OECD. *Taxing Wages 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024.
- OECD. *Society at a Glance 2024: Spain*. Paris: OECD Publishing, 2024.

Fondo Monetario Internacional (FMI) INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Spain: Selected Issues*. Washington, DC: IMF, 2026.

Comisión Europea EUROPEAN COMMISSION. *Country Report Spain 2025*. Brussels: European Commission, 2025.

Tax Foundation Europe ENACHE, Cristina. *Regional Tax Competitiveness Index 2025*. Brussels: Tax Foundation Europe, 2025.

Doctrina científica (artículos y estudios)

Arespa, M., & González-Alegre, J. (2023). Tax autonomy mitigates the soft budget constraint: evidence from Spanish regions. *Journal of Public Policy*, 43(1), 1-32. <https://doi.org/10.1017/S0143814X22000204>

Enache, C. (2025). *Regional Tax Competitiveness Index 2025*. Tax Foundation Europe.

European Commission. (2025). *Country report Spain 2025* (European Economy Institutional Paper No. CR-2025).

Hernández-Ranera Rodríguez, P. (2025). *Determinants of regional income tax progressivity and redistribution in Spain: Are electoral cycles relevant?* [Trabajo de fin de máster, Universidad de Alcalá]. Repositorio e_Buah. <http://hdl.handle.net/10017/67392>

International Monetary Fund. (2026). *Spain: Selected issues* (IMF Staff Country Report No. 26/xx).

OECD. (2024a). *Society at a Glance 2024 Country Notes: España*. https://www.oecd.org/es/publications/2024/06/society-at-a-glance-2024-country-notes_d98f4d80/spain_35d5e61d.html

OECD. (2024b). *Tax policy reforms 2024*. <https://doi.org/10.1787/7b58c745-en>

OECD. (2024c). *Taxing wages 2024*. <https://doi.org/10.1787/dbcbac85-en>

Romero Caro, F. J., & Valdesalici, A. (Coords.). (2024). *Fiscal Federalism and Diversity Accommodation in Multilevel States: A Comparative Outlook*. Palgrave Macmillan.

ANEXO 1

Distribución de las deducciones autonómicas por categorías funcionales y comunidad autónoma (2025)

	Nata- lidad y familia.	Al- quiler vivien- da.	Adqui- sición vivienda	Pro- tección social.	Ayudas jóve- nes	Donacione.	Educa- ción	Actividad económica	Zonas des- pobladas	Ecolo- gía.	Salud, deporte y animales de com- pañía.	To- tal
Andalucía	4	1	1	5	1	1	1	1	-		3	18
Aragón	5	2	2	2	1	1	2	3	3	-	-	21
Asturias	8	2	3	4	2	-	1	3	3	1	2	29
Baleares	3	4	1	5	1	5	3	1	-	-	1	24
Canarias	5	5	3	4	-	4	2	4	-	1	1	29
Cantabria	5	3	1	2	1	2	1	4	4	-	1	24
Castilla y León	5	1	3	1	2	2	-	3	2	2	-	21
Castilla-La Mancha	6	5	2	7	2	3	1	2	3	-	1	32
Cataluña	1	2	3	4	1	3	1	2	-	-	-	17
Extrema- dura	1	2	3	6	3	1	1	2	3	-	2	24
Galicia	4	3	1	3	1	1	1	6	1	2	3	26
Madrid	5	3	2	6	2	1	2	4	2	-	1	28
Murcia	5	1	3	3	3	3	2	3	1	4	4	32
La Rioja	3	1	6	3	5	1	1	2	5	2	3	32

	Nata- lidad y familia.	Al- quiler vivien- da	Adqui- sición vivienda	Pro- tección social.	Ayudas jóve- nes	Donacione.	Educa- ción	Actividad económica	Zonas des- pobladas	Ecolo- gía.	Salud, deporte y animales de com- pañía.	To- tal
Comuni- dad Valen- ciana	5	3	3	11	1	7	2	2	1	4	3	42
Totales	65	38	36	66	26	35	21	42	28	16	25	—

Fuente: Elaboración propia a partir de SuperContable (2026). Comparativa de deducciones autonómicas del IRPF.

A la vista de estos datos, podemos realizar las siguientes consideraciones:

1. Asturias y Castilla la Mancha son los líderes en fomento de la natalidad y la familia con 6 deducciones relacionadas con esta finalidad.
2. Canarias y Castilla la Mancha son las comunidades donde más atención se presta al arrendamiento de vivienda.
3. La Rioja destaca en el apartado de deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda.
4. La Comunidad Valenciana destaca claramente en el número deducciones relacionadas con la protección social, seguida de Castilla La Mancha.
5. Las ayudas a jóvenes están lideradas por La Rioja.
6. En cuanto a deducciones por donaciones, destaca claramente la Comunidad Valenciana.
7. Galicia es donde mayor esfuerzo se realiza por el fomento de la actividad económica.
8. Cantabria y La Rioja lideran las deducciones para el fomento de las zonas en riesgo de despoblación.
9. Por último, la Región de Murcia, junto con la Comunidad Valenciana lidera las deducciones sobre ecología, siendo esta primera líder en salud y deporte.

https://www.supercontable.com/boletin/G/articulos/comparativa_deducciones_autonomicas_IRPF_2024.html

PERSPECTIVA COMPARATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA UTILIZACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICAS FAMILIARES

ANA MARÍA VEGA GUTIÉRREZ

Universidad de La Rioja

<https://orcid.org/0000-0003-3994-3113>

1. INTRODUCCIÓN: LA FISCALIDAD COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA FAMILIAR EN ESPAÑA

El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en España trasciende su mera función recaudatoria para erigirse como un potente instrumento de política social¹. El art. 39.1 de la Constitución Española (CE) ordena a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, un principio que encuentra en el diseño del IRPF uno de sus campos de aplicación más directos y tangibles (Adroher Biosca, 2023). Este estudio se adentra en el complejo entramado fiscal español para ofrecer un análisis comparativo y profundo sobre cómo las distintas Comunidades Autónomas (CCAA) utilizan su capacidad normativa para modelar el IRPF y, con ello, apoyar a las familias en sus diversas realidades y desafíos (Alamo Cerrillo, 2020; 2023).

Nuestro propósito es doble. Por un lado, buscamos desentrañar y comparar las políticas fiscales familiares implementadas a través del tramo autonómico del IRPF, proporcionando un panorama claro para contribuyentes y responsables políticos. Por otro, pretende evaluar críticamente la eficacia y coherencia de estos modelos, prestando especial atención al caso de La Rioja, una comunidad que ha desarrollado una estrategia fiscal singular en su detalle y multifacética.

Para comprender la dinámica fiscal, es crucial entender la estructura dual del IRPF en España. El impuesto se divide en un tramo estatal, común para

¹ Vid. art.2.1, párr. 2º de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

todo el territorio, y un tramo autonómico, sobre el cual las CCAA de régimen común tienen potestad para modificar tanto la tarifa (los tipos impositivos y los tramos de renta) como el catálogo de deducciones aplicables. Esta descentralización, si bien permite adaptar la política fiscal a las necesidades y prioridades de cada región, ha generado un “mapa fiscal” heterogéneo y complejo, donde la carga tributaria de una familia puede variar significativamente en función de su lugar de residencia. Como señala un informe del *Registro de Economistas Asesores Fiscales* (REAF, 2024), las tarifas autonómicas se apartan notablemente de la estatal, creando un panorama diverso que justifica un análisis pormenorizado.

Este análisis se estructurará en torno a cuatro pilares fundamentales que definen los principales retos de las familias en la sociedad actual y que han sido objeto de atención por parte de los legisladores autonómicos²:

- a) *Acceso a la vivienda*: tanto en su modalidad de alquiler como de compra, la vivienda constituye uno de los mayores desembolsos para las familias. Analizaremos cómo las CCAA incentivan el acceso a un hogar.
- b) *Fomento de la natalidad y apoyo a la familia*: ante el reto demográfico, las ayudas por nacimiento, adopción y el apoyo a familias numerosas o monoparentales son cruciales.
- c) *Atención a la dependencia*: el cuidado de personas mayores o con discapacidad es una carga económica y personal significativa que la fiscalidad puede aliviar.
- d) *Conciliación de la vida familiar y laboral*: las deducciones por gastos de guardería o contratación de cuidadores son herramientas clave para facilitar la incorporación de los progenitores al mercado laboral.

Finalmente, nos ceñiremos a la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su modelo, caracterizado por una multitud de deducciones muy específicas y

² . Tipologías de instrumentos fiscales autonómicos relevantes para la familia. En la práctica autonómica aparecen, combinados, estos instrumentos: 1. Deducciones por nacimiento/adopción o por familia numerosa (importe fijo o porcentaje sobre la cuota); 2. Deducciones por gastos de guardería / escolarización infantil (0–3 años), incentivan la conciliación y reducen coste efectivo de cuidar hijos pequeños; 3. Deducciones por vivienda (alquiler o compra), orientadas a jóvenes y familias con bajos ingresos para facilitar acceso a vivienda; 4. Deducciones por cuidado de ascendientes/descendientes dependientes (apoyo a familias con dependientes y política de dependencia informal); 5. Reducciones/bonificaciones en los tramos autonómicos del IRPF (Madrid aplica tipos reducidos; otras CCAA ofrecen deducciones específicas que, por su cuantía, son más relevantes para familias); 6. Programas excepcionales (ayudas a la natalidad vinculadas a residir en municipios pequeños o en zonas de despoblación).

orientadas a objetivos demográficos concretos, recibe un examen detallado para comprender sus fortalezas, debilidades y su posicionamiento en el contexto nacional. Este análisis crítico buscará ir más allá de la mera descripción para valorar la coherencia y el impacto potencial de su estrategia fiscal familiar.

2. PANORAMA GENERAL: DEDUCCIONES ESTATALES Y LA PUERTA A LA DIVERSIDAD AUTONÓMICA

Antes de sumergirnos en el laberinto de las normativas autonómicas, es imprescindible establecer el punto de partida común: el marco estatal del IRPF. La legislación estatal configura un suelo de protección fiscal para todas las familias españolas, independientemente de su comunidad de residencia. Estas medidas, gestionadas por la AEAT, actúan como la base sobre la cual cada autonomía construye su propio edificio fiscal.

2.1. La base común para todos: deducciones y mínimos estatales

El sistema estatal articula su apoyo a las familias principalmente a través de dos mecanismos: las deducciones en la cuota y los mínimos personales y familiares que reducen la base imponible.

- *Deducción por maternidad.* Es quizás el beneficio fiscal más conocido. Las madres trabajadoras (por cuenta propia o ajena) con hijos menores de tres años pueden aplicarse una deducción de hasta 1.200 euros anuales por cada hijo. Esta ayuda puede solicitarse de forma anticipada, recibiendo 100 euros mensuales, o aplicarse en la declaración anual. Desde 2018, esta deducción se ve complementada por un importante incremento de hasta 1.000€ por gastos de custodia en guarderías o centros de educación infantil autorizados.
- *Deducción por familia numerosa o personas con discapacidad a cargo.* Esta deducción, también de hasta 1.200 euros anuales, se dirige a los titulares de una familia numerosa de categoría general. La cuantía se duplica a 2.400 euros anuales para las de categoría especial. De forma análoga, se puede aplicar una deducción de 1.200 euros por cada descendiente o ascendiente con discapacidad a cargo, o por el cónyuge con discapacidad cuando no tenga rentas superiores a 8.000 euros, según detalla la AEAT.
- *Mínimos personales y familiares:* Aunque no son una deducción directa sobre la cuota a pagar, su efecto es fundamental. El mínimo

personal y familiar es una cantidad que no se somete a tributación por destinarse a cubrir las necesidades básicas del contribuyente y su familia. La ley establece un mínimo del contribuyente, y a éste se le suman importes adicionales por cada descendiente, ascendiente y por discapacidad (del contribuyente o de sus familiares). Cuanto mayor es el mínimo familiar, menor es la base liquidable sobre la que se calcula el impuesto y, por tanto, menor la carga fiscal.

Además de estas ayudas directas, existen otras de carácter residual, como la deducción por inversión en vivienda habitual para compras anteriores a 2013 o por alquiler para contratos firmados antes de 2015, que, aunque extintas para nuevos beneficiarios, siguen aplicando un régimen transitorio.

2.2. El rol de las CCAA: mosaico de incentivos

Sobre esta base estatal, las Comunidades Autónomas despliegan su capacidad normativa. Pueden crear sus propias deducciones, que se aplican sobre la cuota íntegra autonómica (aproximadamente la mitad de la cuota total del IRPF). Esto significa que una deducción autonómica de 200 euros minora en esa cantidad el impuesto a pagar a la hacienda regional.

La actual configuración de las deducciones autonómicas en el IRPF se inserta en el marco del modelo de financiación autonómica de régimen común, que reconoce a las comunidades autónomas una capacidad normativa limitada sobre tributos cedidos, entre ellos el IRPF. En particular, conforme a la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, las comunidades pueden establecer deducciones en la cuota íntegra autonómica, junto con la regulación de tipos, escalas y mínimos, configurando así un espacio normativo propio dentro de un tributo estatal. Esta técnica de cesión parcial con potestad normativa permite a los legisladores autonómicos orientar el IRPF hacia finalidades específicas –entre ellas, las políticas familiares–, sin alterar su estructura básica como impuesto personal y progresivo.

Esta competencia ha dado lugar a un escenario de gran diversidad. Como se analizará en los siguientes apartados, las CCAA han utilizado esta herramienta para perseguir objetivos muy variados: desde la lucha contra la despoblación en Castilla y León o La Rioja, hasta la competencia fiscal para atraer contribuyentes de rentas altas en Madrid, pasando por un fuerte enfoque en la sostenibilidad en Baleares o el apoyo a la economía social en Aragón. El resultado es que el borrador de la declaración de la renta a menudo no incluye todas las deducciones autonómicas a las que un contribuyente

tiene derecho, lo que puede suponer una pérdida de ahorro considerable si no se revisa activamente.

En primer lugar, y para situarnos en la comparativa, agrupamos la práctica totalidad de deducciones en 11 categorías, que pasamos a detallar:

1. *Fomento de la natalidad y de la familia*: recogen las deducciones por nacimientos o adopciones, por familias monoparentales o numerosas y por gastos de guardería.
2. *Alquiler de vivienda habitual*: generalmente para menores de cierta edad (entre 35 y 40 años). También recogemos aquí las deducciones para el arrendador. Dado que mayoritariamente se destinan a “jóvenes” también incluimos esta deducción en la categoría “5. Ayudas para jóvenes”.
3. *Adquisición o rehabilitación de vivienda habitual*: Como el caso anterior, están destinadas generalmente para menores de 40 años y para sectores de población específicos (víctimas, discapacitados, etc.).
4. *Protección social*: Deducciones en base a cierta edad, discapacidad, perfil socioeconómico, desastres naturales, etc.
5. *Ayudas a jóvenes*: Relacionadas principalmente con arrendamiento o adquisición de vivienda; también por emancipación juvenil.
6. *Donaciones*: Cubren un amplio espectro, aunque centradas principalmente en ecología, patrimonio cultural y artístico y para actividades de I + D.
7. *Educación*: por gastos de estudios reglados de hijos. También para estudio de idiomas y másteres.
8. *Fomento de actividad económica*: Principalmente por inversión en adquisición de participaciones en empresas de reciente creación o de ciertos sectores. También recoge las ayudas al autoempleo o a ciertos autónomos.
9. *Fomento núcleos rurales en riesgo de despoblación*: Centradas en la residencia, adquisición o arrendamiento de vivienda habitual o traslado a dichos núcleos.
10. *Ecología y sostenibilidad*: ahorro de agua, electricidad y movilidad sostenible.
11. *Salud y deporte*: Gastos relativos a ciertas enfermedades (ELA principalmente) y fomento de la actividad física.

A continuación, la tabla 1 nos muestra el número de deducciones que tiene cada comunidad autónoma relacionadas con cada uno de los tipos especificados con anterioridad. Esta tabla ilustra visualmente esta diversidad. Se observa cómo algunas CCAA como la Valenciana, Murcia o La Rioja tienen un abanico muy amplio de deducciones, mientras que otras como Cataluña presentan un catálogo más reducido. También revela las prioridades de cada región: La Rioja destaca en ayudas a jóvenes y fomento rural, mientras que la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha y Baleares ponen un fuerte acento en donaciones y protección social. Este es el punto de partida para nuestro análisis detallado.

Tabla 1. Número de deducciones autonómicas vigentes por categoría y Comunidad Autónoma. 2025 (régimen común)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Total
Andalucía	4	1	1	5	1	1	1	1	-	-	3	18
Aragón	5	2	2	2	1	1	2	3	3	-	-	21
Asturias	8	2	3	4	2	-	1	3	3	1	1	29
Baleares	3	4	1	5	1	5	3	1	-	-	1	24
Canarias	5	5	3	4	-	4	2	4	-	1	1	29
Cantabria	5	3	1	2	1	2	1	4	4	-	1	24
Castilla-La Mancha	6	5	2	7	2	3	1	2	3	-	1	32
Castilla y León	5	1	3	1	2	2	-	3	2	2	-	21
Cataluña	1	2	3	4	1	3	1	2	-	-	-	17
Extremadura	1	2	3	6	3	1	1	2	3	-	2	24
Galicia	4	3	1	3	1	1	1	6	1	2	3	26
Madrid	5	3	2	6	2	1	2	4	2	-	1	28
Murcia	5	1	3	3	3	3	2	3	1	4	4	32
La Rioja	3	1	6	3	5	1	1	2	5	2	3	32
C. Valenciana	5	3	3	11	1	7	2	2	1	4	3	42
Totales	65	38	36	66	26	35	21	42	28	16	25	--

(1) Natalidad y familia; (2) Alquiler vivienda; (3) Adquisición vivienda; (4) Protección social; (5) Ayudas jóvenes; (6) Donaciones; (7) Educación; (8) Actividad económica; (9) Zonas deshabitadas; (10) Ecología; (11) Salud, deporte y animales de compañía. La columna "Total" refleja el número de deducciones que aplica cada comunidad. Esta cifra no tiene por qué coincidir con la suma de la fila correspondiente, ya que una deducción puede estar en más de una categoría Fuente: Pardo (2026).

A la vista de estos datos, podemos realizar las siguientes consideraciones:

- *Asturias y Castilla la Mancha* son líderes en fomento de la natalidad y la familia con 8 y 6 deducciones, respectivamente, relacionadas con esta finalidad.
- *Canarias y Castilla La Mancha* son las comunidades donde más atención se presta al arrendamiento de vivienda.
- *La Rioja* destaca en el apartado de deducciones por adquisición o rehabilitación de vivienda.
- *La Comunidad Valenciana* destaca claramente en el número deducciones relacionadas con la protección social, seguida de *Castilla La Mancha*.
- Las ayudas a jóvenes están lideradas por *La Rioja*.
- En cuanto a deducciones por donaciones, destaca claramente la *Comunidad Valenciana*.
- *Baleares* encabeza las deducciones por educación.
- *Galicia* es donde mayor esfuerzo se realiza por el fomento de la actividad económica.
- *Cantabria y La Rioja* lideran las deducciones para el fomento de las zonas en riesgo de despoblación.
- La *Comunidad Valenciana* lidera también las deducciones sobre ecología y salud, esta última, junto con *Murcia*.

Además de estas conclusiones, hay que tener en cuenta otras *perspectivas fiscales adicionales y efectos indirectos relevantes* por su impacto en las familias, como las señaladas a continuación:

- *Desigualdad territorial*: el sistema fiscal descrito permite que una familia con igual renta pague muy distinta factura fiscal según CCAA (tipo autonómico + deducciones específicas).
- *Compatibilidad con políticas de oferta*: las deducciones fiscales son herramientas compensatorias, pero sin oferta pública de vivienda o guarderías, la medida fiscal puede tener efecto limitado.
- *Efecto regresivo / progresivo*: muchas deducciones benefician proporcionalmente más a rentas medias (si no están condicionadas por renta), por eso el diseño (topes, parámetros de renta) es clave para equidad.

- *Interacción con la fiscalidad estatal:* en CCAA con tipos autonómicos bajos (ej. Madrid), el efecto agregado puede favorecer a familias, pero sin dirigirse específicamente a natalidad o conciliación.

3. ANÁLISIS COMPARATIVO POR EJES CLAVE: ¿DÓNDE ES MÁS “FÁCIL” FORMAR UNA FAMILIA

La decisión de formar una familia es profundamente personal, pero el entorno económico y fiscal puede actuar como un catalizador o un freno. En España, la descentralización del IRPF ha creado un “mercado” de políticas familiares donde cada Comunidad Autónoma intenta, con sus herramientas, facilitar este proyecto vital. A continuación, se desglosa y compara el tratamiento fiscal en los cuatro ejes que más impactan en la economía familiar.

3.1. Acceso a la vivienda: alquiler y compra

La vivienda sigue siendo el principal gasto para la mayoría de los hogares españoles. Las políticas fiscales en este ámbito son, por tanto, de una importancia capital. Con las deducciones estatales por compra y alquiler prácticamente extinguidas para nuevos contratos, el protagonismo recae por completo en las CCAA.

Las deducciones por alquiler ayudan a parte del colectivo joven/familiar, pero su eficacia depende mucho del diseño (condición de renta y topes). Son medidas paliativas si no van acompañadas de oferta pública de vivienda y control de precios.

3.1.1. Deducciones por alquiler de vivienda habitual

El régimen transitorio estatal solo permite deducir el 10,05% a quienes firmaron su contrato antes del 1 de enero de 2015 y cumplen ciertos requisitos de renta. La verdadera ayuda está en el tramo autonómico, aunque con una clara segmentación.

- *Enfoque mayoritario en jóvenes:* La práctica totalidad de las CCAA que ofrecen esta deducción la dirigen a contribuyentes menores de 35 o 36 años. Es el caso de Andalucía, Aragón, La Rioja o la Comunidad Valenciana. Madrid aplica la deducción a los jóvenes menores de 40 años, ampliando la horquilla de la población beneficiaria. Este enfoque busca facilitar la emancipación, un paso previo fundamental para la formación de nuevas familias.

- *Disparidad en cuantías y límites:* Las diferencias son notables. Madrid se posiciona como una de las más generosas, permitiendo deducir el 30% de las cantidades satisfechas con un límite máximo que se ha elevado a 1.237,20 euros. En contraste, Andalucía ofrece un 15% con un máximo de 1.200 euros. Canarias presenta un modelo interesante con un 24% de deducción hasta un límite de 740 euros.
- *Condicionantes y requisitos:* No solo importa la cuantía. Muchas CCAA imponen estrictos límites de renta. Por ejemplo, en Madrid, para acceder a la deducción por alquiler, las cantidades abonadas deben superar el 20% de la base imponible del contribuyente, un requisito que busca asegurar que la ayuda se dirige a quienes soportan un mayor esfuerzo para pagar su vivienda.

3.1.2. Deducciones por adquisición de vivienda habitual

Al igual que con el alquiler, la deducción estatal por compra de vivienda habitual se mantiene únicamente en un régimen transitorio para quienes adquirieron su casa antes del 1 de enero de 2013. Sin embargo, las CCAA han innovado, creando nuevas ayudas focalizadas en colectivos específicos.

Las nuevas deducciones ya no son universales. Se centran en:

- *Jóvenes:* La Rioja y la Comunidad Valenciana tienen deducciones específicas para la primera adquisición de vivienda por menores de 36 y 35 años, respectivamente.
- *Vivienda protegida:* Andalucía y Asturias incentivan la compra de este tipo de viviendas, que ya cuentan con un precio limitado.
- *Zonas rurales o despobladas:* Es una de las estrategias más extendidas para luchar contra el reto demográfico. Castilla y León, Galicia y, de nuevo, La Rioja, ofrecen importantes beneficios por comprar o rehabilitar viviendas en pequeños municipios.

La Comunidad de Madrid ha introducido dos deducciones muy novedosas. La primera es una deducción del 10% del precio de adquisición (con un máximo de 1.546,50 euros anuales durante 10 años) para quienes compren una vivienda habitual con motivo de un nacimiento o adopción. La segunda es una deducción del 25% de los intereses del préstamo hipotecario para menores de 30 años, con un límite de 1.031 euros anuales. Ambas medidas vinculan directamente la política de vivienda con la de natalidad y juventud.

3.2. Fomento de la natalidad y apoyo a la familia

Este es el campo donde las diferencias entre CCAA son más acusadas, reflejando distintas prioridades políticas y demográficas. El apoyo se articula a través de deducciones por nacimiento o adopción y ayudas específicas para familias numerosas y monoparentales.

3.2.1. Deducciones por nacimiento o adopción

La llegada de un nuevo miembro a la familia supone un aumento de gastos que las CCAA intentan paliar con ayudas directas en el IRPF. La disparidad de cuantías es enorme:

La horquilla de ayudas por nacimiento o adopción va desde los 150 euros en Cataluña hasta más de 3.000 euros en Castilla y León para el tercer hijo en un municipio rural, evidenciando la existencia de modelos fiscales radicalmente distintos en España.

- *Las más generosas (enfoque demográfico):* Castilla y León lidera de forma destacada, con una deducción de 1.010 € por el primer hijo, 1.420 € por el segundo y 2.351 € por el tercero y sucesivos. Estas cifras se incrementan significativamente si la residencia está en un municipio de menos de 5.000 habitantes, llegando a 3.300 € por el tercer hijo. Galicia también ofrece un potente incentivo, con 360 € por el primer hijo, 1.200 € por el segundo y 2.400 € por el tercero y sucesivos, duplicándose estas cantidades si el hijo tiene discapacidad. Además, se aplica un incremento del 20% en municipios pequeños.
- *Cuantías intermedias y sostenidas en el tiempo:* Madrid ofrece 721,70 euros por cada hijo, pero con la particularidad de que la deducción se puede aplicar en el año del nacimiento y en los dos siguientes, lo que supone una ayuda total de más de 2.100 euros por hijo. La Rioja sigue un modelo escalonado: 600 € por el primero, 750 € por el segundo y 900 € por el tercero y sucesivos.
- *Las más modestas:* En el otro extremo, Cataluña ofrece una deducción de 150 euros en declaración individual o 300 en conjunta, una cifra significativamente inferior a la de otras CCAA.

3.2.2. *Deducciones por familia numerosa y monoparental*

Más allá del nacimiento, el apoyo fiscal se extiende al reconocimiento de estructuras familiares con mayores cargas.

- *Modelos de deducción para familias numerosas:* Aquí también encontramos dos enfoques. El más común es una cantidad fija. Por ejemplo, Andalucía ofrece 200 € para la categoría general y 400 € para la especial, y la Comunidad Valenciana 330 € y 660 €, respectivamente. Sin embargo, Madrid ha roto el molde con una deducción revolucionaria: una bonificación del 50% de la cuota íntegra autonómica para familias de categoría general y del 100% para las de categoría especial, con ciertos límites de renta. Esto puede suponer, en la práctica, la eliminación del tramo autonómico del IRPF para estas familias.
- *Reconocimiento creciente de las familias monoparentales:* El sistema fiscal está adaptándose a la diversidad de modelos familiares. CCAA como Cantabria (200 €), Comunidad Valenciana (330 € / 660 €), Murcia (303 €) y Andalucía (100 €) han establecido deducciones específicas para familias monoparentales, reconociendo que soportan cargas similares a las numerosas, pero con un único progenitor.

3.2.3. *Dependencia y conciliación: cuidado de hijos y mayores*

Facilitar la conciliación y aliviar la carga del cuidado de dependientes son dos de los mayores retos sociales. La fiscalidad actúa aquí como un incentivo para la contratación de servicios de cuidado o como una compensación por los gastos asumidos.

A) Deducciones por gastos de guardería (0-3 años)

Estas deducciones autonómicas son un complemento crucial al “cheque guardería” estatal de 1.000 euros. Suelen exigir que ambos progenitores trabajen y que el niño esté matriculado en un centro autorizado.

Castilla y León vuelve a destacar con una de las ayudas más potentes, permitiendo deducir el 100% de los gastos de matrícula y asistencia en centros infantiles de la comunidad, con un límite de 1.320 euros. Asturias ofrece el 15% de los gastos hasta un máximo de 330 € por hijo. La Rioja, como veremos, tiene un doble sistema según la residencia.

En Madrid, los gastos de guardería se integran dentro de una deducción más amplia por gastos educativos, que permite deducir el 15% de los gastos de escolaridad, unificando el tratamiento desde el primer ciclo de infantil.

Las medidas del IRPF por cuidado ayudan a reducir el coste del cuidado informal, pero su alcance es limitado si no se complementan con servicios públicos de conciliación y prestaciones directas a familias dependientes. La deducción por guardería es directamente favorable para conciliación y empleo femenino; sin embargo, su impacto real depende de la cobertura de plazas públicas, el coste real de las guarderías y si la deducción se aplica con carácter universal o condicionada por renta.

B) Deducciones por cuidado de ascendientes y/o personas con discapacidad

El apoyo no se limita a los hijos. El cuidado de mayores y personas con discapacidad también encuentra reflejo en el IRPF autonómico, complementando los mínimos estatales.

Varias CCAA ofrecen deducciones por la convivencia con ascendientes de edad avanzada. Aragón, por ejemplo, permite una deducción de 150 euros por el cuidado de ascendientes mayores de 75 años que convivan con el contribuyente y no tengan rentas superiores a 8.000 euros. Madrid ha introducido una deducción de 515,50 euros por tener derecho a aplicar el mínimo por ascendientes.

Reconociendo que la conciliación a menudo requiere ayuda externa, algunas CCAA incentivan fiscalmente la contratación de empleados del hogar. Madrid permite deducir el 25% de las cuotas a la Seguridad Social pagadas por el empleador, con un límite de 463,95 euros (que se eleva al 40% y 618,60 euros para familias numerosas). Andalucía ofrece una deducción del 20% de la cuota pagada a la Seguridad Social por un empleado del hogar, con un máximo de 500 euros.

Para visualizar estas diferencias, la siguiente tabla resume las deducciones más significativas en los ejes analizados para una selección de CCAA representativas. Las cifras son orientativas y están sujetas a múltiples requisitos de renta y personales que deben consultarse en la normativa específica.

Tabla 2. Resumen comparativo de deducciones autonómicas clave para el ejercicio 2025

Eje / CCAA	Madrid	Cataluña	Andalucía	Galicia	Castilla y León	La Rioja
Acceso a vivienda (alquiler)	30% hasta 1.237,20 € para menores de 40 años (AEAT, 2026b).	10% del alquiler; límites diferenciados según supuestos y colectivos, con refuerzo para familias numerosas o monoparentales (AEAT, 2026c).	15% hasta 1.200 €, o 1.500 € si hay discapacidad (AEAT, 2026d).	10% hasta 300 €; 20% hasta 600 € si hay dos o más hijos menores (AEAT, 2026e).	20% hasta 459 €; 25% hasta 612 € en municipios de pequeña población (AEAT, 2026f).	10% hasta 300 €; 20% hasta 400 € en pequeños municipios (AEAT, 2026g).
Acceso a vivienda (compra / inversión)	10% por adquisición de vivienda habitual por nacimiento o adopción; además, deducción por intereses hipotecarios de jóvenes (AEAT, 2026h).	Régimen transitorio del tramo autonómico por inversión en vivienda habitual: 7,5%, 9% o 15% en supuestos específicos (AEAT, 2026i).	6% por inversión en vivienda habitual protegida y por personas jóvenes, con base máxima de 9.040 € (AEAT, 2026d).	Predominio de incentivos a rehabilitación y proyectos de aldeas modelo más que una deducción general de compra (AEAT, 2026e).	15% por adquisición o rehabilitación de primera vivienda habitual por jóvenes en el medio rural (AEAT, 2026j).	15% por inversión en vivienda habitual de jóvenes menores de 36 años; 5% adicional en pequeños municipios (AEAT, 2026g).
Natalidad (primer hijo)	721,70 € por nacimiento o adopción, aplicables durante tres ejercicios (AEAT, 2026k).	150 € en individual y 300 € en conjunta por nacimiento o adopción (AEAT, 2026l).	200 € por nacimiento, adopción o acogimiento; 400 € en municipios con despoblación (AEAT, 2026m).	360 € por el primer hijo en ciertos niveles de renta; 300 € en otros tramos (ATRIGA, 2026a).	1.010 € por el primer hijo; 1.420 € en municipios o entidades locales menores (AEAT, 2026n).	600 € por el primer hijo (AEAT, 2026g).

Eje / CCAA	Madrid	Cataluña	Andalucía	Galicia	Castilla y León	La Rioja
Familia numerosa / instrumento equivalente	50% de la cuota íntegra autonómica (categoría general) y 100% (especial) con límites máximos (AEAT, 2026o).	Protección indirecta: especialmente relevante en alquiler para familias numerosas o monoparentales (AEAT, 2026c).	200 € (categoría general) y 400 € (especial) (AEAT, 2026p).	250 € para familias con dos hijos/as; 400 € si categoría especial; incrementos por descendientes adicionales (AEAT, 2026q).	600 € con carácter general; cuantías superiores con cuatro o más descendientes (Junta de Castilla y León, 2026).	No se sistematiza una deducción general autónoma bajo esta rúbrica; el apoyo se canaliza a través de natalidad, vivienda y etapa 0-3 años (AEAT, 2026g).
Guardería / 0-3 años / conciliación	La conciliación se articula sobre todo mediante deducciones por cuidado de hijos menores de 3 años, mayores dependientes y personas con discapacidad (AEAT, 2026a).	No destaca una deducción autonómica general específica por guardería 0-3 años en el catálogo general consultado (AEAT, 2026l).	El sistema desplaza la conciliación hacia ayuda doméstica y otros instrumentos familiares (AEAT, 2026p).	30% de los gastos de cuidado de hijos menores, con límite de 400 € o 600 € (ATRIGA, 2026b).	100% de los gastos de guardería y centro infantil, con límite de 1.320 € (AEAT, 2026r).	20% de los gastos de escolarización de 0 a 3 años en cualquier municipio; 30% en pequeños municipios, con límite de 600 € (AEAT, 2026s; AEAT, 2026t).

Nota. La tabla sintetiza las deducciones autonómicas más directamente vinculadas con vivienda, natalidad, familia numerosa y conciliación en seis comunidades autónomas seleccionadas. Cuando una comunidad no presenta una deducción autónoma general claramente separada bajo una rúbrica específica, se ha consignado el instrumento funcionalmente más próximo, de acuerdo con la información oficial de la AEAT y, en el caso gallego, de la ATRIGA/Junta competente.

4. CASO DE ESTUDIO: ANÁLISIS CRÍTICO DEL MODELO DE LA RIOJA

La Comunidad Autónoma de La Rioja presenta un modelo fiscal singular en el panorama español. En lugar de optar por grandes rebajas generalizadas o unas pocas deducciones de alto impacto, ha tejido una compleja red de

“micro-incentivos” fiscales. Esta estrategia, consolidada en la Ley La Rioja 10/2017, de 27 de octubre, revela una filosofía de precisión, diseñada para fomentar comportamientos específicos, con un doble objetivo transversal: el apoyo a los jóvenes y la lucha contra la despoblación.

4.1. Visión general de la estrategia riojana

El sistema riojano se caracteriza por su granularidad. Mientras otras comunidades pueden tener 10 o 15 deducciones, La Rioja despliega un catálogo amplio, muchas de ellas con sub-modalidades y requisitos muy detallados. El análisis de *Tax Foundation* (Enache, 2024: 13). sitúa a La Rioja en una 8ª posición, con una nota de 6,15 sobre 10, por encima de la media y superando a regiones como Cataluña, Aragón o la Comunidad Valenciana. Esto indica que, a pesar de su complejidad, el modelo es percibido como competitivo.

La clave de su estrategia es el enfoque demográfico. Muchas de sus deducciones se ven significativamente mejoradas si el contribuyente reside en uno de los “pequeños municipios” de la región, cuya lista es publicada anualmente por la administración tributaria (AEAT, 2026g). Esta política busca utilizar el IRPF como una herramienta activa de ordenación del territorio y eje contra la despoblación.

4.2. Análisis del modelo riojano por ejes

4.2.1. Vivienda: el ancla contra la despoblación

El apoyo a la vivienda es el pilar de su estrategia demográfica. Ofrece una deducción por adquisición, construcción o rehabilitación de vivienda habitual en pequeños municipios. Además, de forma casi única, incentiva la adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural, buscando atraer no solo residentes permanentes sino también población estacional que dinamice estas zonas. El apoyo a los jóvenes menores de 36 años es explícito, con deducciones tanto para la compra como para el alquiler.

Si bien el enfoque es claro, las cuantías individuales pueden parecer modestas. La deducción por alquiler para jóvenes es del 10% con un máximo de 300 euros, que sube al 20% con un máximo de 400 euros en pequeños municipios. Estas cifras son inferiores a las de Madrid (hasta 1.237,20 €). La eficacia del modelo no reside en el alto valor de una única ayuda, sino

en la posibilidad de acumular varios incentivos (compra, rehabilitación, natalidad, etc.).

4.2.2. Natalidad y familia: apoyo estructurado, pero no puntero

La Rioja presenta una deducción escalonada por nacimiento o adopción: 600 € por el primer hijo, 750 € por el segundo y 900 € por el tercero y sucesivos. Un punto muy destacable es su deducción específica por acogimiento familiar, que ofrece 300 euros por cada menor acogido más de 183 días, y 150 euros para estancias de más de 90 días. Este es un incentivo poco común y socialmente muy relevante.

Aunque su estructura es lógica, las cuantías por nacimiento no compiten con las de las CCAA líderes en este ámbito, como Castilla y León o Madrid. El modelo riojano parece más enfocado en atraer y fijar población joven que en incentivar de forma masiva la natalidad a través de ayudas de gran calibre.

4.2.3. Dependencia y conciliación: el doble juego rural-urbano

El aspecto más interesante es su doble sistema de deducción por gastos de guardería para hijos de 0 a 3 años. Existe una deducción general para todos los residentes en La Rioja del 20% de los gastos, con un límite de 600 € por hijo. Pero, para quienes residan en pequeños municipios, esta deducción se eleva al 30% de los gastos (manteniendo el límite de 600 €), e incluye no solo gastos en escuelas infantiles sino también la contratación de personal. De nuevo, un claro incentivo demográfico.

El modelo no parece tener una deducción específica y potente por la contratación de cuidadores para ascendientes dependientes, como sí tienen Madrid o Andalucía, aunque sí contempla una deducción por obras de adecuación de la vivienda para personas con discapacidad.

4.2.4. Otras perspectivas: innovación y especificidad

Lo que verdaderamente define al modelo riojano es su catálogo de deducciones únicas, que van más allá de los cuatro ejes tradicionales y buscan incentivar un estilo de vida concreto:

- *Apoyo a la emancipación juvenil:* deducción del 30% por gastos de acceso a Internet y del 15% por suministro de luz y gas para jó-

venes emancipados, con porcentajes mayores si residen en pequeños municipios o son familia monoparental.

- *Sostenibilidad y salud*: deducción del 15% por la adquisición de bicicletas y una innovadora deducción del 30% por gastos en servicios deportivos (gimnasios, entrenadores) con un límite de 300 euros.
- *Compromiso social*: una deducción del 50% sobre gastos de diagnóstico y tratamiento de la Esclerosis Lateral Amiotrófica (ELA), con un límite máximo de 2.000 euros, y una deducción por enfermedad celíaca diagnosticada. Ambas medidas reflejan una alta sensibilidad social.

4.3. Análisis crítico y comparativo del modelo riojano

En síntesis, podemos hacer un balance del modelo riojano destacando las cuestiones más relevantes.

4.3.1. Puntos clave del modelo riojano

Estrategia: micro-incentivos en lugar de rebajas masivas.

Objetivo: lucha contra la despoblación y apoyo a la juventud. Con este fin, vincula incentivos familiares a la política de reto demográfico (residencia en municipios pequeños) y es coherente con objetivos de mantenimiento poblacional.

Método: múltiples deducciones específicas, muchas de ellas potenciadas en «pequeños municipios».

Posicionamiento: el modelo es competitivo a nivel nacional (8ª CA), pero no es líder en cuantías individuales.

Innovación: el modelo apuesta por deducciones únicas (deporte, internet para jóvenes, ELA, bicicletas) que definen un modelo de política social a través de la fiscalidad.

Impacto real: el impacto del modelo dependerá de la focalización, el presupuesto y de los complementos en servicios públicos.

4.3.2. Limitaciones y riesgos

El balance arroja también algunas limitaciones y riesgos del modelo, que enumeramos a continuación:

- En primer lugar, la deducción por guardería ayuda a familias que pagan, pero si la oferta pública es escasa, el coste real sigue siendo elevado. La medida es, pues, paliativa, no estructural.
- En segundo lugar, la deducción del 20% hasta 600 € es limitada frente al coste real de plazas privadas; además, puede beneficiar más a hogares con capacidad de adelantarse al gasto.
- En tercer lugar, las medidas adicionales propuestas (cuidado de ascendientes con 500 €) aumentan el gasto público; habrá que valorar el coste fiscal y quién financia (reducir otras partidas o aumentar ingresos).
- En cuarto lugar, las medidas generosas en La Rioja benefician a sus residentes, pero comparativamente otras CCAA con mayores recursos o políticas diferentes pueden ofrecer mejores paquetes, creándose así una “lotería territorial” para familias.

Por último, en el modelo riojano faltan evaluaciones robustas sobre la efectividad real (por ejemplo, si aumentan nacimientos, retención de población o elevan tasa de empleo femenino). En este sentido, la ausencia de indicadores claros dificulta juzgar la eficiencia.

Sus medidas muestran voluntad política de favorecer conciliación y frenar despoblación mediante instrumentos fiscales concretos. Sin embargo, su efectividad real dependerá de complementar esas deducciones con oferta pública (guarderías, ayudas directas a vivienda) y de diseñar criterios de focalización por renta para garantizar progresividad.

El modelo de La Rioja contrasta fuertemente con el de la Comunidad de Madrid. Mientras Madrid apuesta por bajar los tipos impositivos generales y ofrecer unas pocas deducciones de gran impacto (como la de familia numerosa), La Rioja mantiene sus tipos en la media-alta de España (el tipo mínimo conjunto es del 18,5% y el máximo del 51,5%, frente al 18,5%-45,5% de Madrid) y centra su estrategia en una miríada de deducciones muy segmentadas.

La cuestión esencial es si resulta eficaz esta estrategia. Por un lado, permite al gobierno regional dirigir los incentivos con una precisión hacia los colectivos y comportamientos que desea fomentar. Es una herramienta poderosa para implementar políticas públicas muy concretas. Por otro lado, su complejidad puede ser un inconveniente. Un contribuyente medio puede tener dificultades para conocer y aplicar correctamente todo el abanico de ayudas a las que podría tener derecho, lo que reduce la eficacia real del sistema si no va acompañado de una intensa labor de información y asesoramiento.

Recapitulando, el modelo de La Rioja es uno de los más sofisticados y coherentes del país. No busca la mayor rebaja fiscal, sino construir, pieza a pieza, un sistema de incentivos que responda directamente a su principal desafío: el reto demográfico. Es un laboratorio de política fiscal-social cuyo éxito a largo plazo dependerá no solo de la generosidad de sus deducciones, sino de su capacidad para comunicar esta complejidad y de integrarla en un conjunto más amplio de políticas de desarrollo rural y apoyo a la juventud, de la eficacia de las políticas públicas determinada por su evaluación objetiva.

5. UN MOSAICO DE POLÍTICAS FAMILIARES

La actualización del ejercicio 2025 confirma que el IRPF autonómico se ha consolidado como un instrumento funcional de política familiar territorializada. No se trata únicamente de una diversidad de importes, porcentajes y límites, sino de una pluralidad de arquitecturas normativas que responden a distintas concepciones sobre el sujeto protegido, la finalidad de la deducción y la relación entre política fiscal y política familiar (AEAT, 2026a; Adroher Biosca, 2023; Calderón Corredor, 2016).

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que el mapa autonómico de 2025 refleja, al menos, *tres modelos de intervención fiscal familiar*. Un primer modelo de *intensidad selectiva*, representado por la Comunidad de Madrid. Su diseño concentra el esfuerzo fiscal en deducciones de elevada eficacia económica y fuerte visibilidad: alquiler de vivienda habitual, nacimiento o adopción y familia numerosa. El resultado es una técnica de protección basada en beneficios de alto impacto, orientados a minorar de forma apreciable la cuota en situaciones familiares cualificadas (AEAT, 2026b, 2026k, 2026o).

Un segundo modelo puede calificarse como *demográfico-territorial* y encuentra su expresión más nítida en Castilla y León y, con matices, en La Rioja. En Castilla y León, la intensidad de las deducciones por natalidad, vivienda juvenil en el medio rural y guardería revela una finalidad explícita de lucha contra la despoblación y de fijación de población joven. En La Rioja, la combinación de incentivos a la natalidad, a la vivienda juvenil y a la escolarización temprana en pequeños municipios apunta a una lógica semejante, aunque a través de cuantías más moderadas y un menú de microincentivos más segmentado (AEAT, 2026g, 2026j, 2026n, 2026r; Vaquera García, 2022).

El tercer modelo, de carácter *funcional-relacional*, se aprecia especialmente en Galicia y Andalucía, donde las deducciones conectan protección familiar, conciliación y cuidados. En Galicia, el catálogo integra instrumentos relativos al nacimiento, la familia con dos hijos, la familia numerosa, el

acogimiento, el cuidado de hijos menores y la dependencia. En Andalucía, el esquema combina natalidad, familia numerosa, ayuda doméstica y alquiler. En ambos casos, el IRPF opera no solo como mecanismo de alivio tributario, sino como dispositivo de apoyo a la sostenibilidad cotidiana de las cargas familiares (AEAT, 2026d, 2026e, 2026m, 2026p, 2026q; ATRIGA, 2026a, 2026b; Martínez Otero, 2020).

Cataluña constituye un supuesto más contenido y selectivo³. Su catálogo no es especialmente expansivo en número de deducciones de perfil familiar, pero mantiene instrumentos focalizados en supuestos concretos, singularmente el régimen transitorio del tramo autonómico de deducción por inversión en vivienda habitual y la deducción por alquiler de vivienda habitual para determinados colectivos⁴. Más que un modelo de desprotección, el caso catalán revela una técnica más restringida, menos proclive a la proliferación de figuras y más vinculada a situaciones tasadas (AEAT, 2026c, 2026i; Martín Cáceres, 2021). La filosofía subyacente parece ser la de priorizar la capacidad recaudatoria del impuesto para financiar un nivel elevado de servicios públicos, en lugar de optar por el alivio fiscal directo vía IRPF. La política familiar se canalizaría más a través de ayudas directas y servicios que mediante deducciones fiscales.

En conjunto, la comparación de 2025 confirma que el IRPF autonómico ha dejado de ser un mero complemento de la regulación estatal para configurarse como un subsistema normativo autónomo de política familiar, cuya lógica interna responde a prioridades territoriales diferenciadas y a decisiones legislativas estratégicas (AEAT, 2026a).

La literatura doctrinal ha subrayado, además, que la proliferación de deducciones autonómicas comporta costes de diseño, administración y cumplimiento que no siempre se compensan con una mejora equivalente en eficacia distributiva o en cobertura social. Esta objeción, formulada tempranamente desde análisis de microsimulación, sigue siendo relevante para valorar la

³ La técnica catalana se caracteriza por un catálogo más acotado de deducciones familiares y de vivienda, sin perjuicio del mantenimiento de determinadas figuras de protección selectiva y de la vigencia del régimen transitorio de inversión en vivienda habitual.

⁴ La documentación oficial consultada sobre alquiler de vivienda habitual en Cataluña muestra límites distintos según el supuesto subjetivo y el manual específico utilizado: véanse, de un lado, las referencias generales de 300/600 euros y, de otro, los manuales específicos para determinados colectivos con límites de 500/1.000 euros. Información disponible en: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videos-folletos/manuales-practicos/irpf-2025-deducciones-autonomicas/comunidad-autonoma-cataluna/alquiler-vivienda-habitual.html> (26/5/2026). Vid. también art. 612-3 Decreto Legislativo 1/2024, de 12 de marzo, por el que se aprueba el libro sexto del Código tributario de Catalunya, que integra el texto refundido de los preceptos legales vigentes en Catalunya en materia de tributos cedidos.

racionalidad del actual mosaico autonómico (Fuenmayor Fernández & Higón Tamarit, 2009). Del mismo modo, los trabajos sobre tributación familiar en España insisten en que la protección fiscal de la familia no puede examinarse al margen de los principios de equidad y eficiencia, ni de la evolución histórica del propio IRPF como impuesto personal (Gómez de la Torre del Arco & López López, 2013; Álamo Cerrillo, 2020; 2023).

La diversidad de enfoques fiscales en España demuestra que no existe una única fórmula para el apoyo a las familias. Cada modelo responde a una visión política y a una realidad socioeconómica diferente. El modelo de Madrid puede ser más atractivo para una familia numerosa de renta media-alta, mientras que el de Castilla y León puede serlo para una pareja joven que decide tener su segundo o tercer hijo en un entorno rural. Sin embargo, esta complejidad tiene una consecuencia directa para el ciudadano: el lugar donde se encuentra puede influir en su modelo de familia desde la perspectiva fiscal.

6. CONCLUSIONES CRÍTICAS

La expansión de la capacidad normativa autonómica en el IRPF ha reforzado la autonomía financiera y ha permitido adaptar la política fiscal a necesidades territoriales específicas. Sin embargo, esa misma diversidad intensifica una tensión estructural con la equidad horizontal, pues contribuyentes en situaciones familiares comparables pueden soportar cargas tributarias distintas por el solo hecho de residir en territorios diferentes. A ello se suma la creciente complejidad del sistema, asociada a la multiplicación de deducciones condicionadas, límites de renta y exigencias documentales, que puede erosionar la inteligibilidad del tributo y reducir la efectividad real de los incentivos.

Desde una perspectiva doctrinal, el problema no radica únicamente en la existencia de diferencias territoriales, sino en determinar si el uso intensivo de deducciones parciales y fragmentadas continúa siendo la técnica más idónea para articular una política familiar fiscalmente coherente, equitativa y accesible (Calderón Corredor, 2016; Fuenmayor Fernández & Higón Tamarit, 2009; Adroher Biosca, 2023).

La utilización intensiva de deducciones autonómicas plantea problemas de transparencia, complejidad administrativa y desigualdad territorial que obligan a evaluar no solo su cuantía nominal sino también su accesibilidad efectiva para los contribuyentes y su impacto verificable sobre los objetivos de natalidad, conciliación y cohesión territorial.

7. BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA FISCAL AUTONÓMICA FAMILIAR MÁS EFICIENTE

Concluimos nuestro análisis con una propuesta de buenas prácticas y recomendaciones que contribuyan a una política fiscal autonómica más eficiente en términos de impacto para las familias:

- a) *Combinar incentivos fiscales con servicios públicos*: deducciones deben complementarse con expansión de plazas públicas de 0–3 años y programas de vivienda asequible.
- b) *Focalizar por renta y necesidad*: para evitar regresividad, las deducciones más altas deberían dirigirse a tramos bajos/medios de renta (o mediante créditos fiscales reembolsables).
- c) *Medidas territoriales coordinadas*: unir incentivos a residir en zonas despobladas con medidas de empleo local y vivienda.
- d) *Evaluación y transparencia*: crear indicadores (tasa de empleo femenino, uso de guarderías, retención poblacional) y evaluar la efectividad anual.
- e) *Coordinación entre CCAA y Estado*: armonizar determinados requisitos para evitar competencia fiscal que no atiende a objetivos sociales reales (p. ej. incentivos al alquiler que no conducen a más vivienda disponible).
- f) Las políticas sobre estas cuestiones deben ser de *amplio consenso y de proyección*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adroher Biosca, S. (2023). Políticas familiares en España: fundamentación y marco jurídico, *Quaderns de Polítiques Familiars | Journal of Family Policies* 9, 2385-5223 (online).
- Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) (2026a). Manual práctico de Renta 2025. Parte 2. Deducciones autonómicas. Disponible en: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/Ayuda/25Manual/100/deducciones-autonomicas.html> (4/4/2026).
- AEAT (2026b). Comunidad de Madrid: por arrendamiento de la vivienda habitual.
- AEAT (2026c). Comunidad Autónoma de Cataluña: por alquiler de la vivienda habitual.

- AEAT (2026d). Comunidad Autónoma de Andalucía: deducciones autonómicas del ejercicio 2025.
- AEAT (2026e). Comunidad Autónoma de Galicia: deducciones autonómicas del ejercicio 2025.
- AEAT (2026f). Comunidad de Castilla y León: por arrendamiento de vivienda habitual por jóvenes.
- AEAT (2026g). Comunidad Autónoma de La Rioja: deducciones autonómicas del ejercicio 2025.
- AEAT (2026h). Comunidad de Madrid: por adquisición de vivienda habitual por nacimiento o adopción de hijos / por el pago de intereses de préstamos para la adquisición de vivienda por jóvenes menores de treinta años.
- AEAT (2026i). Comunidad Autónoma de Cataluña: tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual.
- AEAT (2026j). Comunidad de Castilla y León: por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual por jóvenes en el medio rural.
- AEAT (2026k). Comunidad de Madrid: por nacimiento o adopción de hijos.
- AEAT (2026l). Comunidad Autónoma de Cataluña: deducciones autonómicas del ejercicio 2025.
- AEAT (2026m). Comunidad Autónoma de Andalucía: por nacimiento, adopción de hijos o acogimiento familiar de menores.
- AEAT (2026n). Comunidad de Castilla y León: por nacimiento o adopción de hijos.
- AEAT (2026o). Comunidad de Madrid: por la obtención de la condición de familia numerosa de categoría general o especial.
- AEAT (2026p). Comunidad Autónoma de Andalucía: para familia numerosa y por ayuda doméstica.
- AEAT (2026q). Comunidad Autónoma de Galicia: por familia numerosa.
- AEAT (2026r). Comunidad de Castilla y León: por cuidado de hijos menores.
- AEAT (2026s). Comunidad Autónoma de La Rioja: por cada hijo de 0 a 3 años en escuelas infantiles o centros de educación infantil de cualquier municipio de La Rioja.
- AEAT (2026t). Comunidad Autónoma de La Rioja: por gastos en escuelas infantiles, centros de educación infantil o personal contratado para el cuidado de hijos de 0 a 3 años para contribuyentes que fijen su residencia habitual en pequeños municipios.
- Agencia Tributaria de Galicia (ATRIGA) (2026a). Resumen de medidas normativas y beneficios fiscales del IRPF. Comunidad Autónoma de Galicia. Ejercicio 2025 (a declarar en 2026).
- Agencia Tributaria de Galicia. (2026b). Deducciones autonómicas del IRPF en Galicia.

- Álamo Cerrillo, R. (2023). Tratamiento fiscal de la familia en el IRPF. En Renta, sociedades y no residentes: un análisis de las cuestiones más polémicas (pp. 59-83). CISS.
- Álamo Cerrillo, R. (2020). *El tratamiento fiscal de la familia en el IRPF*, Dykinson.
- Calderón Corredor, Z. (2016). Tributación directa y protección de la familia en España: convergencia internacional y líneas de reforma. *Crónica Tributaria. Nueva Época*, 4(161), 7-34. Disponible en: <https://cronicatributaria.ief.es/ief/ct/index.php/cronica-tributaria/article/view/330Á> (2/3/2026).
- Enache, C. (2024). *Índice Autonómico de Competitividad Fiscal 2024*. Publicación conjunta de la Fundación para el Avance de la Libertad (España) y la Tax Foundation (Estados Unidos de América). Disponible en: <https://taxfoundation.org/wp-content/uploads/2024/10/IACF-2024-WEB.pdf> (4/2/2026).
- Fuenmayor Fernández, A., & Higón Tamarit, F. J. (2009). Las deducciones autonómicas en el IRPF: análisis y alternativas. *Revista de Estudios Regionales*, (86), 209-236.
- Gómez de la Torre del Arco, M., & López López, M. T. (2013). El IRPF en España: aspectos y evolución de la tributación familiar. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, (46), 363-398.
- Junta de Castilla y León. (2026). Consulta las 20 deducciones autonómicas del IRPF 2025 aplicables en Castilla y León. Disponible en: <https://tributos.jcyl.es/web/es/informacion-tributaria/informacion-basica-deducciones-aplicables.html> (2/5/2026).
- Martín Cáceres, A. F. (2021). Algunas cuestiones sobre las deducciones en la cuota íntegra del IRPF relativas a la vivienda habitual. En particular, las deducciones autonómicas. *Hacienda Canaria*, (56), 391-416.
- Martínez Otero, L. (2020). Propuestas de reforma para fomentar la natalidad, la conciliación y la familia en el IRPF. RDUNED. *Revista de Derecho UNED*, (26), 335-359.
- Pardo, J. (2026), *Comparativa de deducciones autonómicas en el IRPF*, Departamento Contable-Fiscal de SuperContable.com, Boletín nº 21, actualizado a fecha de 18/05/2026. Disponible en: <https://sl1nk.com/xyn4fqw> (consulta: 20/8/2026).
- REAF Servicio de Estudios (2024). *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2024*, marzo 2024. Disponible en: <https://economistas.es/Contenido/REAF/Informes/Panorama2024.pdf> (10/12/2025).
- Vaquera García, A. (2022). Las deducciones autonómicas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para hacer frente a la despoblación. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, (10), 87-115.

EL PROGRAMA DE RENTA GARANTIZADA DE NAVARRA DESDE EL ENFOQUE DE LAS FAMILIAS PERCEPTORAS

LUCÍA MARTÍNEZ VIRTO

Universidad Pública de Navarra

<https://orcid.org/0000-0003-3348-6564>

MAITE HUERTA TARDÍO

Universidad Pública de Navarra

<https://orcid.org/0000-0002-2837-9409>

1. INTRODUCCIÓN

Los informes que abordan el impacto y la evaluación de los programas de renta mínima y de las políticas de inclusión tienden a analizar, a partir de fuentes estadísticas, su capacidad para reducir la pobreza económica y la exclusión social, así como mejorar la empleabilidad a partir de las trayectorias laborales de las personas beneficiarias. No obstante, son escasos los análisis que abordan esta cuestión desde la posición de las propias personas participantes, considerando sus vivencias y percepciones. La incorporación de esta mirada clarifica y amplía la comprensión del impacto real que estos programas tienen sobre las trayectorias vitales, las condiciones económicas y los procesos de inclusión de las familias perceptoras.

Este capítulo tiene como objetivo profundizar en el programa de Renta Garantizada (en adelante, RG) de Navarra a partir de las experiencias subjetivas de las familias beneficiarias. Para ello se han llevado a cabo 18 entrevistas en profundidad con personas titulares de la prestación. A lo largo de estos encuentros se consultó a estas personas sobre sus percepciones con relación al diseño del programa, los trámites administrativos y las condiciones de vida del conjunto de miembros de la unidad familiar durante el periodo de percepción. El análisis de estos testimonios permite identificar en qué medida la prestación se ajusta a las necesidades de las familias, cómo influye en sus procesos de inclusión y qué significado conceden a su participación.

La Comunidad Foral de Navarra cuenta, según el Informe de Rentas Mínimas del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2024) con 16.758 personas titulares de la prestación de RG. De ellas, el 46,67% pertenece a unidades de convivencia unipersonales, el 28,25% a hogares monoparentales, el 18,20% a unidades biparentales, el 3,75% a otro tipo de hogares y el 3,12% restante a hogares compuestos por parejas sin hijos. Cabe destacar, además, que el 8,10% de las personas titulares de esta prestación se encuentra en situación de sinhogarismo.

Por último, las personas entrevistadas, a partir de sus vivencias y sus experiencias de participación, plantean una serie de propuestas orientadas a mejorar la adecuación del programa a las necesidades de las familias beneficiarias, con el fin de garantizar una protección más efectiva, y reforzar su capacidad para impulsar procesos de inclusión social.

2. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

El diseño metodológico empleado para analizar las experiencias de participación de quienes forman parte del programa de RG ha supuesto un desafío en esta investigación. La literatura disponible en este ámbito sigue siendo todavía limitada y la dificultad para acceder a las personas perceptoras ha condicionado el desarrollo del estudio. No obstante, el valor de sus testimonios ha justificado la pertinencia y el esfuerzo de adoptar un enfoque cualitativo en la investigación que lograra recoger los testimonios de las personas beneficiarias. En este marco, se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas y en profundidad con unidades familiares perceptoras de RG.

En el ámbito de la investigación social, la entrevista se emplea con notable frecuencia gracias a la capacidad que presenta para obtener información relevante y de calidad (Enrique y Barrio, 2018). Esta técnica permite ahondar en las opiniones y percepciones sobre un tema, con el fin de identificar elementos relevantes y sentimientos (Simons, 2009). En esta investigación, se ha examinado de manera específica el impacto que la prestación de RG tiene sobre las trayectorias vitales de las unidades familiares. Para ello, se ha profundizado en aspectos tales como el derecho a la prestación económica, el derecho a la inclusión social, la adecuación del programa a las necesidades sociales y las propuestas de mejora.

Aunque hubiera sido deseable contar con un número más amplio de personas entrevistadas, el acceso a este colectivo resulta especialmente complejo debido al fuerte estigma social que le acompaña. Si bien en la sección de anexos se presenta una tabla que describe de manera general la composición de

la muestra de esta investigación según distintas variables, conviene destacar en este punto cómo se configura en función de la tipología de unidad familiar. La mayoría, un 66,66%, corresponde a hogares unipersonales, mientras que el 33,33% restante se distribuye de forma equitativa (un 11,11% para cada grupo) entre parejas sin menores a cargo, hogares monomarentales y familias nucleares, una distribución de la muestra que es similar a la distribución de hogares por tipología que muestra el Informe de Rentas Mínimas (2024).

El análisis de los datos se ha realizado desde la fenomenología descriptiva (Martínez y Álvarez, 2021), un enfoque que examina cómo las personas viven y experimentan una determinada situación, profundizando en su percepción subjetiva y en el significado que estas últimas otorgan a dicha vivencia (Rubio y Arias, 2013). En líneas generales, su objetivo es describir e interpretar las estructuras fundamentales de la experiencia vivida, sin la pretensión de elaborar teorías.

En este marco analítico, la *'epoché-reduccion'* cobra especial relevancia, al requerir la suspensión de juicios y conocimientos previos con el propósito de que la experiencia estudiada se manifieste en su propia esencia y pueda ser retomada mediante la reducción (Castillo, 2020). Desde esta perspectiva, los resultados –que se exponen a continuación– se organizan con la intención de ofrecer una comprensión práctica del significado que se confiere a la experiencia vivida.

3. RESULTADOS

La información se ha analizado a partir de dos bloques temáticos que mantienen cierta coherencia con el enfoque metodológico empleado: por un lado, la experiencia vivida en el marco del programa de RG y, por otro, el significado que las familias atribuyen a dicho proceso de participación.

3.1. Percibir la Renta Garantizada: testimonios que relatan su experiencia

Este apartado explora cómo las familias perceptoras viven su paso por el programa, desde los trámites de solicitud hasta la propia dinámica de participación. Su propósito es comprender cómo afrontan las unidades familiares el proceso de gestión prestacional y qué capacidad protectora brinda el programa analizado.

El proceso de solicitud presenta un elevado nivel de complejidad, tanto por los cambios derivados de la implementación a nivel estatal del IMV como

por el impulso a la digitalización que esta medida ha generado. En esta línea, el proyecto piloto AUNA ha desarrollado las Unidades Administrativas de Tramitación (UATs), creadas para gestionar en un mismo espacio y de forma integrada las dos prestaciones de renta mínima –RG e IMV– en el territorio foral, tal y como se recoge en el siguiente verbatim:

[...] y siento que ahí es difícil, digamos, que si fuera todo telemático y no estuviera por medio de la trabajadora social, iba a ser complicado. Porque ya de por sí, ya directamente, con la trabajadora social no se hace, sino que hay una entidad que se llama AUNA, AUNA, ¿sí?, que es como una organización. Entonces ya las trabajadoras sociales te derivan a esta oficina donde te ayudan un poco a hacer el proceso (E5).

La experiencia de participación en el programa está profundamente condicionada por la capacidad protectora de la prestación. En este sentido, la RG proporciona una cuantía económica elevada en comparación a otros programas de renta mínima –entre 810,83 € y 1.621,66 € en el año 2026– que permite superar el umbral de pobreza y cubrir las necesidades básicas (Gobierno de Navarra, 2026). Asimismo, presenta un bajo nivel de condicionalidad, derivado del reconocimiento del doble derecho, que permite a las unidades familiares avanzar, en la medida de sus posibilidades, en el proceso de inclusión social. El fragmento que se presenta a continuación pretende ilustrar esta idea:

[...] O sea, eh, las necesidades básicas sí las cubre perfectamente, pero la persona no puede únicamente sobrevivir cubriendo sus necesidades básicas, ¿sabes? Tienes una necesidad de socializar, una necesidad de hacer cosas de ocio, de autorrealización y todo eso, ¿sabes? Entonces esas dimensiones sí que no las cubre de manera adecuada, diría yo... (E12).

En definitiva, el modelo de diseño del programa de RG ha contribuido de forma significativa al fortalecimiento y a la consolidación de un enfoque basado en derechos en este contexto. Esto se evidencia tanto en el ámbito de la gestión –donde en los últimos años se han puesto en marcha distintos mecanismos destinados a facilitar el acceso a la prestación– como en el de la participación, en el cual se establece una clara distinción entre la parte económica y los itinerarios de inclusión social. Esta perspectiva, cada vez más alejada de la discrecionalidad, repercute claramente en la forma en que las familias perciben, interpretan y valoran el programa de renta mínima de Navarra.

3.2. El significado que las familias atribuyen al programa de Renta Garantizada

En este segundo bloque se analizan las estructuras esenciales del fenómeno, es decir, el sentido que emerge de la experiencia vivida. En concreto, se ahonda en el significado que las unidades familiares receptoras otorgan al programa de RG a partir de dos dimensiones clave: su valor simbólico y el impacto emocional que genera. La articulación entre estos dos aspectos permite identificar el papel que el programa cumple en la experiencia vital de las familias.

Si bien en determinados momentos del proceso de participación pueden surgir emociones como la incertidumbre, el miedo o la angustia (Dettano y Cena, 2021; Dettano et al., 2024), también aparecen otras experiencias emocionales más agradables como la tranquilidad, el agradecimiento o la esperanza. La siguiente tabla busca reflejar el vínculo entre el valor simbólico y el impacto emocional del programa de RG, y servir de guía para el análisis.

Tabla 1. Relación entre la representación y las respuestas emocionales derivadas del programa de RG

Representación	Impacto emocional
Seguridad	Tranquilidad, confianza, agradecimiento
Oportunidades de inclusión	Alegría, motivación, esperanza

Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, participar de este programa ofrece una fuerte sensación de seguridad, especialmente en términos económicos, que pretende reducir la incertidumbre que caracteriza al proceso multidimensional de la exclusión (Huerta, 2026). En este contexto, afloran emociones como la tranquilidad, la confianza y, especialmente, el agradecimiento, tal y como se pretende mostrar en las siguientes citas textuales:

«[...] Hay años que digo, bueno, pues este año prefiero estar libre y no hacer nada, porque tengo como esta seguridad, ¿no? de estar con la Renta Garantizada...» (E11).

«Yo ahora mismo me siento agradecida. Hay que decirlo, que me siento muy agradecida porque me está llevando por un buen camino y creo que ya no solo por lo que me están dando, no, tanto perdón, sino porque lo estoy aprovechando bien, diría, que lo estoy aprovechando bastante bien» (E8).

La seguridad que proporciona el programa de RG, basada en su alto nivel de protección y su escaso grado de condicionalidad, permite que las familias beneficiarias puedan dedicar y orientar su proceso de participación hacia la búsqueda de oportunidades reales de inclusión social, mientras sitúan en un segundo plano su preocupación por la garantía de ingresos. En este sentido, emergen la alegría, la motivación y la esperanza de que, en un futuro cercano, los mecanismos previstos en el marco de sus itinerarios de inclusión les permitan abandonar el programa y superar la situación de exclusión social. A continuación, se presenta un fragmento de una cita textual que pone de manifiesto, de alguna manera, el deseo y la esperanza que tienen las personas receptoras por acceder en el corto plazo a una oportunidad de la inclusión, pese al estigma que recae sobre ellas con relación a la supuesta pasividad y dependencia de las prestaciones sociales (Lasheras et al., 2017):

«A ver, yo no, yo no lo veo imposible [alcanzar la inclusión social], porque yo sé de gente que están en la Fundación ONCE, que ganan mil y pico euros al mes y tienen una buena vida. O sea, es que hay gente que lo ha conseguido, entonces, ¿Por qué no lo voy a conseguir yo?» (E17).

En términos generales, este análisis ha permitido profundizar en algunas de las representaciones y las respuestas emocionales más distinguidas del programa de RG. Aunque todavía quedan ciertos matices por explorar, permite comprender su impacto en las trayectorias vitales, contribuyendo en gran medida a la estabilidad, la seguridad y el bienestar de las unidades familiares. Esto responde, sin duda, a la elevada capacidad de protección que ofrece la prestación. En esta línea, las familias han comenzado a entender el programa como un derecho social exigible, orientado a garantizar una vida digna y a promover la inclusión social.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REVISIÓN BASADAS EN LA EXPERIENCIA DE LAS PERSONAS PERCEPTORAS

Como se ha señalado, este análisis ha permitido profundizar en el impacto del programa de RG en la vida de las personas receptoras, conociendo sus trayectorias de percepción e identificando también el significado que este adquiere para ellas. A lo largo de estos testimonios, se han señalado asimismo algunas propuestas de mejora. Diagnosticar y profundizar en el programa, así como proponer cambios desde la voz de aquellas personas participantes, son cuestiones de interés cardinal para cualquier proceso de revisión y reflexión sobre este tipo de programas.

La primera de las propuestas extraídas se relaciona con el proceso de incorporación social y la salida del programa. Si bien las familias ponen en valor el acceso al empleo y manifiestan su deseo de abandonar el programa de RG, también verbalizan importantes obstáculos de acceso, permanencia y oportunidad en el marco del mercado de trabajo. En este sentido, algunas de ellas defienden el valor de su trabajo en el cuidado a otros familiares. Otras, por ejemplo, señalan que es clave mejorar los salarios y los mecanismos de estímulos para que trabajar, aunque sea de manera temporal, no suponga un riesgo para la estabilidad económica de las unidades familiares perceptoras de RG. En este sentido, los testimonios permiten evidenciar la necesidad de reivindicar el papel inclusivo de la prestación y la estabilidad que aporta en aquellos hogares con menores oportunidades de acceso al empleo ordinario.

Otra línea de revisión se vincula con la mejora de la coordinación y la gobernanza del programa de renta mínima. A este respecto, destacan la importancia de reforzar la intervención y ampliar el mapa de recursos y servicios orientados a la incorporación social, apostando por un mayor grado de comunicación entre los distintos sistemas de protección social.

Por otro lado, los testimonios subrayan la necesidad de simplificar el proceso de gestión prestacional, con el objetivo de reducir la carga burocrática que actualmente le acompaña. En este sentido, se propone mejorar la claridad de la información y de los requisitos para acceder y participar en el programa de RG, así como facilitar la actualización de datos personales, agilizar las respuestas administrativas y simplificar los procesos de renovación de la prestación. A este respecto, ponen en valor el papel de la profesional de referencia, que no solo favorece la relación de ayuda, sino que también evita que tengan que explicar una y otra vez sus trayectorias vitales y familiares.

En definitiva, este análisis ha permitido ahondar en las experiencias de participación de las unidades familiares en el programa de RG de Navarra, comprender el significado que otorgan a su trayectoria y formular propuestas de mejora basadas en la voz de las propias personas perceptoras. En conjunto, estos elementos –centrales en los procesos de revisión de las políticas públicas y sociales–, ponen de manifiesto la pertinencia y la necesidad de promover evaluaciones de políticas y programas que incorporen la voz y los testimonios de las personas destinatarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arriba, A., & Ayala, L. (2013). El sistema de garantía de ingresos: Tendencias y factores de cambio. *Presupuesto y Gasto Público*, 71, 259-276.
- Castillo Sanguino, N. (2020). Fenomenología como método de investigación cualitativa: Preguntas desde la práctica investigativa. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social (ReLMIS)*, (20), 7-18.
- Dettano, A., & Cena, R. (2021). Políticas sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina. *Sphera Publica*, (21), 137-158. <https://sphera.ucam.edu/index.php/sphera/article/view/421>
- Dettano, A., Huerta Tardío, M., & Martínez Virto, L. (2024). Políticas sociales y procesos de digitalización: Una primera aproximación al caso argentino y español. *CUHSO*, 34(1), 199-229. <https://doi.org/10.7770/cuhso-v34n1-art648>
- Enrique Jiménez, A. M., & Barrio Fraile, E. (2018). Guía para implementar el método de estudio de caso en proyectos de investigación. En E. Martínez Rodrigo & J. B. Arjona Martín (Coords.), *Propuestas de investigación en áreas de vanguardia* (pp. 159-168). Tecnos.Gobierno de Navarra. (2026, 2 de marzo). *Renta garantizada*. <https://www.navarra.es/es/tramites/on/-/line/Renta-Garantizada>
- Huerta Tardío, M. (2026). *La gobernanza de los programas de renta mínima: un análisis en profundidad del caso de la Comunidad Foral de Navarra* [Tesis doctoral, Universidad Pública de Navarra]. Academica-e. <http://hdl.handle.net/2454/xxxxx>
- Lasheras Ruiz, R., Jabat Torres, E., D'Oliveira-Martins, M., & Sánchez de la Yncera, I. (2017). Efectos desintegradores de las políticas de integración: La Renta de Inclusión Social en Navarra. *Cuadernos de Trabajo Social*, 30(2), 315-327. <https://doi.org/10.5209/CUTS.54579>
- Martínez Ávila, B., & Álvarez Aguirre, A. (2021). Aplicación de la fenomenología de Amedeo Giorgi como sustento metodológico. *ACC CIETNA: Revista de la Escuela de Enfermería*, 8(1), 106-112. <https://doi.org/10.35383/cietna.v8i1.570>
- Martínez Virto, L. (2019). Nueva pobreza, precariedad y rentas mínimas: Respuestas para incentivar el empleo en el actual contexto sociolaboral. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37(1), 155-175. <https://doi.org/10.5209/CRLA.63824>
- Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, Secretaría de Estado de Derechos Sociales, & Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales. (2024). *Rentas Mínimas de Inserción en España: Informe 2024*. Gobierno de España. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/RMI2024/Informe_RMI_2024.pdf

Rubio Acuña, M., & Arias Burgos, M. (2013). Fenomenología y conocimiento disciplinar de enfermería. *Revista Cubana de Enfermería*, 29(3), 191-198.
 Simons, H. (2009). *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Ediciones Morata.

ANEXO

Tabla 2. Diseño muestral de las familias perceptoras de RG entrevistadas

Codificación	Tipo de Familia/Hogar	Periodo de participación (meses)	Área de Servicios Sociales	Sexo persona entrevistada	Nacionalidad persona entrevistada	Edad persona entrevistada (años)
E1	Pareja sin menores a cargo	3	Tudela	Mujer	Española	53
E2	Unipersonal	24	Pamplona	Hombre	Nigeriana	45
E3	Unipersonal	72	Pamplona	Hombre	Francoguyanésa	24
E4	Unipersonal	96	Tudela	Hombre	Española	30
E5	Unipersonal	15	Tafalla	Mujer	Colombiana	38
E6	Monomarental	96	Tudela	Hombre	Española	37
E7	Unipersonal	6	Pamplona	Mujer	Boliviana	19
E8	Unipersonal	1	Pamplona	Mujer	Española	20
E9	Unipersonal	6	Pamplona	Hombre	Española	20
E10	Pareja sin menores a cargo	18	Tafalla	Mujer	Marroquí	32
E11	Unipersonal	37	Pamplona	Mujer	Española	23
E12	Unipersonal	46	Pamplona	Hombre	Marroquí	28
E13	Nuclear	120	Pamplona	Mujer	Española	38
E14	Nuclear	48	Tudela	Mujer	Marroquí	27
E15	Unipersonal	48	Tudela	Hombre	Colombiana	26
E16	Unipersonal	36	Tudela	Hombre	Española	60
E17	Unipersonal	34	Tudela	Mujer	Española	56
E18	Monomarental	72	Tudela	Mujer	Española	45

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

ESTHER RAYA DIEZ, ANA M^a VEGA GUTIÉRREZ Y DOMINGO CARBONERO
MUÑOZ

Universidad de La Rioja

Los veinticuatro capítulos que componen esta obra abordan realidades muy distintas: desde la cobertura informativa de las políticas familiares hasta la fiscalidad autonómica, desde la atención perinatal hasta la exclusión residencial, desde la alimentación adolescente hasta la transición energética. Leídos en conjunto, sin embargo, ofrecen un diagnóstico bastante coherente. Las familias siguen siendo en España un pilar fundamental del bienestar, pero desempeñan sus funciones en un marco institucional que ha avanzado mucho en el reconocimiento de derechos y bastante menos en su garantía efectiva, que está fragmentado entre niveles de gobierno y sectores de la acción pública, y que continúa descansando en buena medida en el trabajo no remunerado de las mujeres. Estas conclusiones recogen primero las principales aportaciones de cada bloque, después las ideas que atraviesan el volumen y, por último, sus implicaciones para las políticas públicas, para la práctica profesional y para la investigación.

El primer bloque muestra que el estudio de las políticas familiares exige miradas interdisciplinarias y atentas a la forma en que se construyen los problemas públicos. Los conceptos que circulan entre países y organismos se transforman al traducirse a contextos institucionales distintos. La escasa visibilidad mediática de las políticas familiares contribuye a su débil posición en la agenda. Y en el ámbito local, la eficacia de las respuestas depende menos del volumen de recursos que de la capacidad de articular transversalmente vivienda, cuidados, movilidad, educación y servicios sociales.

El segundo bloque pone de relieve que las primeras etapas de la vida concentran necesidades que los sistemas públicos atienden de forma parcial y discontinua. La atención perinatal garantiza la seguridad clínica, pero deja

sin un marco estable el acompañamiento de una transición vital que no termina con el parto. La educación y la atención a la primera infancia aparecen como un derecho todavía no universalizado en el tramo de cero a tres años. Y la influencia de la familia en hábitos como la alimentación adolescente está condicionada por el nivel socioeconómico y por la disponibilidad de tiempo de las personas adultas.

El tercer bloque sitúa los cuidados en el núcleo del análisis. Los avances en permisos y conciliación no han bastado para transformar el reparto de los cuidados en los hogares. El sistema de atención a la dependencia sigue apoyándose en cuidados informales, mayoritariamente femeninos, con un reconocimiento limitado de los derechos de quienes cuidan. Y la estrategia de desinstitucionalización, necesaria para respetar la autonomía y las preferencias de las personas, corre el riesgo de traducirse en refamiliarización si no se acompaña de un refuerzo decidido de la responsabilidad pública.

El cuarto bloque evidencia que la diversidad familiar sigue encontrando respuestas institucionales desiguales. Los hogares con personas con discapacidad presentan mayores tasas de pobreza, privación y baja intensidad laboral, y un sistema de protección que se apoya más en prestaciones económicas que en servicios. Y el reconocimiento jurídico de la diversidad sexual y familiar avanza a distinto ritmo según el territorio, mientras el rechazo familiar sigue siendo un factor de riesgo para adolescentes y jóvenes.

El quinto bloque recuerda que la familia no siempre es un espacio de protección. La respuesta institucional a las violencias machistas sigue condicionada, en ocasiones, por una idealización de la familia que puede desproteger a madres e hijos. La violencia de género es una causa estructural de la exclusión residencial femenina, que permanece oculta en las estadísticas. Y el acceso a la vivienda, cada vez más difícil para amplios sectores de la población, afecta con especial intensidad a los grupos que acumulan desventajas, como el pueblo gitano.

El sexto bloque muestra el potencial y los límites de la intervención profesional. El acompañamiento sostenido del vínculo familiar, la atención a las transiciones del ciclo vital, la objetivación de las desigualdades económicas en los procesos de ruptura o la alfabetización energética son formas concretas de hacer política social desde la práctica. Todas ellas requieren tiempo, estabilidad y reconocimiento institucional, y una tensión mejor resuelta entre las funciones de control y de apoyo.

El séptimo bloque analiza los instrumentos económicos. El gasto público con enfoque de familia es una exigencia constitucional de equidad, pero los

instrumentos para hacerlo visible, como el informe de impacto presupuestario, tienen todavía un carácter más explicativo que orientador. El tramo autonómico del IRPF se ha convertido en un subsistema de política familiar territorializada, diverso y complejo, cuya eficacia y progresividad dependen de su diseño y de su complementariedad con servicios públicos. Y la experiencia de la Renta Garantizada de Navarra muestra que una garantía de ingresos suficiente y con baja condicionalidad aporta seguridad y permite a las familias orientarse hacia procesos de inclusión.

La obra está atravesada por varias ideas, que sintetizamos a continuación:

a) *Un familismo persistente, pero cambiante.* Varios capítulos coinciden en caracterizar el modelo español como familista. Ya no es, sin embargo, el familismo tradicional: las políticas públicas han incorporado principios de igualdad y de corresponsabilidad, pero las prácticas cotidianas y la organización de los servicios siguen presuponiendo la disponibilidad de la familia —y de las mujeres— para cubrir lo que el sistema no cubre. Esta ambivalencia aparece en los cuidados de larga duración, en la atención a la discapacidad, en la conciliación y en el acompañamiento de la maternidad.

b) *La distancia entre derechos reconocidos y derechos efectivos.* La obra documenta avances normativos importantes: permisos iguales e intransferibles, leyes de protección de la infancia y de igualdad de las personas LGTBI, estrategias de cuidados y de desinstitucionalización, reconocimiento del derecho a la vivienda. Pero la brecha entre ese reconocimiento y su realización es una constante. Se manifiesta en las listas de espera y la baja intensidad de los servicios de dependencia, en las plazas públicas insuficientes para la primera infancia, en la persistencia de estereotipos en la práctica judicial y en la dificultad de acceso a la vivienda.

c) *La fragmentación institucional y la necesidad de transversalidad.* Las familias viven sus necesidades de forma integrada, pero las administraciones responden de forma sectorial y dispersa entre niveles de gobierno. Esta fragmentación traslada a los hogares la carga de coordinar recursos, alarga los itinerarios de atención y produce situaciones de desprotección. Así lo señalan los capítulos dedicados a la gobernanza local, al sinhogarismo, a la violencia de género y a la protección de la infancia. La transversalidad aparece así no como una mejora técnica, sino como una condición de eficacia y de equidad.

d) *La feminización de los cuidados y sus consecuencias socioeconómicas.* El reparto desigual de los cuidados es probablemente el hilo más visible del volumen. Condiciona las trayectorias laborales y los ingresos de las mujeres, su salud y su bienestar, su situación tras una ruptura de pareja y su riesgo

de pobreza y de exclusión residencial. Las políticas de tiempo han reducido algunas brechas, pero no han alterado la responsabilidad principal de las mujeres en la gestión y organización de los cuidados.

e) *Desigualdades territoriales en el acceso a derechos*. La descentralización ha permitido adaptar las políticas a realidades diversas e impulsar innovaciones relevantes, pero también ha generado una importante desigualdad territorial. El acceso a servicios para personas LGTBI y sus familias, la protección frente a la exclusión residencial, la atención a la dependencia o el tratamiento fiscal de las familias dependen, en buena medida, del lugar de residencia. Esta «lotería territorial» plantea interrogantes sobre la igualdad en el ejercicio de los derechos.

f) *La invisibilidad como problema de política pública*. Muchas de las realidades analizadas comparten un rasgo: su escasa visibilidad. Es el caso de las políticas familiares en los medios, del sinhogarismo femenino y familiar en las estadísticas, del daño relacional en los indicadores de los servicios sociales, de la carga de las personas cuidadoras en el diseño normativo o de la dimensión familiar en la evaluación del gasto público. Lo que no se mide ni se nombra difícilmente llega a la agenda. Por eso la mejora de los sistemas de información es, en sí misma, una línea de política familiar.

g) *Del asistencialismo a los derechos y al acompañamiento*. Por último, numerosos capítulos reclaman desplazar el enfoque de las políticas desde la respuesta asistencial y puntual hacia un enfoque de derechos, preventivo y de acompañamiento sostenido. Este enfoque reconoce a las familias y a cada uno de sus miembros –niñas y niños, personas mayores, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia– como sujetos de derechos y no solo como destinatarios de ayudas.

De las contribuciones se desprenden algunas orientaciones compartidas para el diseño de las políticas públicas:

a) Incorporar la perspectiva de familia de forma transversal en la planificación, el presupuesto y la evaluación de las políticas, con instrumentos que no se limiten a describir el gasto, sino que orienten las decisiones y permitan evaluar su impacto.

b) Combinar las transferencias monetarias y los beneficios fiscales con servicios públicos suficientes y accesibles –educación de cero a tres años, atención a la dependencia, vivienda asequible–, ya que las ayudas económicas por sí solas tienen efectos limitados cuando la oferta de servicios es escasa.

c) Reconocer derechos propios a las personas cuidadoras y reforzar la responsabilidad pública en los cuidados, de modo que la desinstitucionalización no se traduzca en una mayor carga para las familias.

d) Integrar la dimensión residencial en las políticas contra la violencia de género y la dimensión de género en las políticas frente al inhogarismo, y garantizar la aplicación efectiva de las garantías ya reconocidas para la infancia.

e) Evaluar el diseño distributivo de los incentivos fiscales y reforzar la coordinación entre territorios, con el fin de evitar efectos regresivos y reducir desigualdades en el acceso efectivo a los apoyos familiares.

f) Mejorar los sistemas de información y los indicadores para hacer visibles realidades hoy ocultas y permitir la evaluación de las políticas.

Para la práctica profesional en los distintos sistemas vinculados al bienestar familiar, y de forma particular para el Trabajo Social, la obra subraya el valor del acompañamiento sostenido, basado en la confianza y en la continuidad, frente a intervenciones fragmentadas y orientadas al control. Señala también la necesidad de formación específica en ámbitos emergentes, como la diversidad sexual y familiar, la discapacidad desde un enfoque de derechos, la valoración económica en contextos judiciales o las competencias verdes. Además, advierte de la responsabilidad de los profesionales en la reproducción o superación de estereotipos, como ocurre con el uso del falso síndrome de alienación parental en informes psicosociales o con los enfoques que tratan a las familias como parachoques de un sistema insuficiente. La coordinación entre servicios sociales, sanitarios, educativos, de vivienda y de justicia aparece, de nuevo, como condición para que la intervención sea eficaz.

La amplitud temática y metodológica de esta obra ofrece posibilidades analíticas, pero también establece algunos límites que deben hacerse explícitos. La diversidad de enfoques y metodologías enriquece el análisis, pero dificulta la comparación directa de resultados. Varios estudios empíricos se basan en muestras pequeñas o en contextos territoriales concretos, como La Rioja, Navarra, Andalucía, Madrid, Bilbao o Huelva, cuyos resultados no son directamente generalizables. Algunos instrumentos y propuestas requieren todavía validación y evaluación sistemáticas. Y la rapidez de los cambios normativos y fiscales obliga a leer determinados datos a la luz de la fecha de cierre de la información.

Estas limitaciones apuntan a líneas de trabajo futuras. Serían necesarios estudios comparados entre territorios con diseños comunes; evaluaciones de

impacto de las políticas familiares, fiscales y de cuidados que vayan más allá de la cobertura y el gasto; investigación longitudinal sobre las trayectorias familiares y residenciales; y el desarrollo de indicadores que capten dimensiones hoy invisibles, como el daño relacional, la carga de coordinación que soportan los hogares o el sinhogarismo oculto. También sería conveniente profundizar en la voz de las propias familias, cuya experiencia —como muestran varios capítulos— aporta claves imprescindibles para el diseño de políticas más ajustadas a la realidad.

Situar a la familia en el centro no significa cargar sobre ella la responsabilidad del bienestar, sino reconocer su papel y, precisamente por ello, asegurar las condiciones públicas que le permitan desempeñarlo con equidad. Implica, en definitiva, reconocer a las familias en su diversidad, apoyar sus capacidades y garantizar los derechos y la autonomía de todas las personas que las integran. Esa es la invitación que recorre las páginas de este libro.



**MANTÉNGASE INFORMADO
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis
al boletín informativo
www.dykinson.com**

Y benefíciase de nuestras ofertas semanales

Este libro parte de la consideración de la familia como uno de los pilares fundamentales del bienestar, situándola en el centro del análisis para reconocer su relevancia social y su contribución al sostenimiento de la vida cotidiana.

La obra reúne 24 capítulos y más de 40 autores procedentes de disciplinas diversas, entre ellas la ciencia política, la sociología, el trabajo social, la economía, el derecho, la educación y la traductología. Todos ellos convergen en una misma preocupación: comprender qué necesitan hoy las familias para afrontar los desafíos de contextos sociales cada vez más complejos.

El campo de las políticas familiares cuenta con una literatura consolidada, tanto en el ámbito internacional como en el español. En este contexto, el libro constituye una aportación que reúne a investigadores noveles y consolidados en torno al estudio de la familia como eje transversal para comprender la realidad social contemporánea.

Desde una concepción plural y relacional, se reconoce que no existe un único modelo familiar, sino una diversidad de formas de convivencia y de vínculos que comparten su condición de espacios de interdependencia, cuidado y responsabilidad mutua.

Asimismo, la obra aborda las políticas familiares desde una perspectiva transversal que permite analizar el conjunto del Estado del bienestar. El bienestar de las personas está estrechamente vinculado al bienestar de las familias; de ahí la importancia de diseñar y adecuar políticas públicas capaces de responder a los desafíos cambiantes del siglo XXI y de reforzar su capacidad para cuidar, proteger y generar bienestar.



unesco

Cátedra Unesco
Ciudadanía democrática
y libertad cultural
Universidad de La Rioja

unir LA UNIVERSIDAD
EN INTERNET

ImpactoFamilia



La Rioja



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**